



TESIS DOCTORAL

Las migraciones humanas inducidas por el Cambio Climático como un fenómeno multicausal: la respuesta desde las políticas sociolaborales y los mecanismos de Protección Social

Autor:

Jesús Marcos Gamero Rus

Director/es:

Mercedes Pardo Buendía

DEPARTAMENTO DE ANALISIS SOCIAL

Getafe, Julio 2014



(a entregar en la Oficina de Posgrado, una vez nombrado el Tribunal evaluador , para preparar el documento para la defensa de la tesis)

TESIS DOCTORAL

Las migraciones humanas inducidas por el Cambio Climático como un fenómeno multicausal: la respuesta desde las políticas sociolaborales y los mecanismos de Protección Social

Autor: *Jesús Marcos Gamero Rus*

Director/es: Mercedes Pardo Buendía

Firma del Tribunal Calificador:

Firma

Presidente:

Vocal:

Secretario:

Calificación:

Getafe, de de

A mi madre

Agradecimientos

La elaboración de esta tesis doctoral no hubiera sido posible, de ninguna manera, sin el apoyo de mi familia. Es a ellos, en primer lugar, a quienes agradezco su apoyo y cariño, y dedico mis esfuerzos y el trabajo realizado.

Del mismo modo, han sido muchos los amigos, en España y otros países, que me han acompañado durante este tiempo y a los que también quiero agradecer su apoyo, así como dedicarles esta tesis.

Mi agradecimiento a mi directora de tesis, la Profesora Mercedes Pardo, por su paciencia, generosidad y ánimos durante todo este tiempo. Su visión y conocimiento me han permitido encontrar mi camino como investigador y asentar los pilares de mi trabajo presente y futuro.

Igualmente, quiero agradecer a los profesores de la Universidad Carlos III, tanto en los ámbitos de Ciencia Política como Sociología, por las recomendaciones y apoyo a la hora de culminar esta tesis, así como a otros compañeros y amigos en mi misma situación dentro de la Universidad, con los que he podido compartir este proceso.

Han sido varias las personas y organismos a los que también debo agradecer la consecución de esta tesis. En ese sentido, debo agradecer a Gloria de Pascual y al Departamento de Migraciones de la Organización Internacional del Trabajo por haberme dado la oportunidad de colaborar con ellos, así como a Raymond Torres y al personal del Instituto Internacional de Estudios Laborales de esa misma organización, por haberme acogido durante mi estancia de investigación.

Del mismo modo, la oportunidad de asistir a las reuniones del proyecto COST de la Comisión Europea o mi colaboración con el Centro para la Cooperación en el Mediterráneo de la Cruz Roja han enriquecido en gran medida mi trabajo, por lo que no puedo sino dejar escrito, mi agradecimiento tanto a estas como otras organizaciones con las que he tenido la oportunidad de colaborar, así como otras personas que de una forma u otra han mejorado mi trabajo y me han acompañado en este tiempo.

Más allá del proceso de defensa de esta tesis doctoral, se quiere remarcar el compromiso con lo expuesto en estas páginas y la necesidad de seguir trabajando en la dirección que marcan los argumentos de la misma. Es, a partir de ese compromiso, desde donde me propongo continuar este camino y ser digno del apoyo y cariño de los que me acompañen en el mismo.

INDICE

CAPITULO 1. INTRODUCCION A LA INVESTIGACION, OBJETIVOS, HIPOTESIS Y METODOLOGIA 11

1.1. Una aproximación desde las dimensiones sociales a los desafíos para la investigación de los desplazamientos inducidos por el clima. El enfoque multicausal.....	11
1.2. Los factores socioeconómicos y las desigualdades sociales como eje de la propuesta de investigación.....	20
1.3. Objetivos e Hipótesis de la investigación.....	25
1.3.1. Objetivos de la Investigación	25
1.3.2. Hipótesis de la investigación.....	34
1.4. Metodología, justificación y estructura expositiva.....	34
1.4.1. La aproximación desde las Relaciones Internacionales y el marco socio-histórico.....	34
1.4.2. La aportación de la presente disertación doctoral y el compromiso investigador.....	43
1.4.3. Estructura Argumental y Expositiva	45

CAPITULO 2. EL IMPACTO SOBRE LAS SOCIEDADES HUMANAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO. LA MIGRACIÓN COMO UNA RESPUESTA QUE INTEGRA DIVERSOS FACTORES..... 48

2.1. Aproximación histórica a los desplazamientos humanos inducidos por el medioambiente y el clima. La incidencia del Cambio Climático como un hecho social.....	48
2.2. Los desplazamientos humanos como consecuencia del Cambio Climático.....	60
2.2.1. Categorización en base a impactos de evolución lenta o súbita o según en enfoque de diversos autores	60
2.2.2. Tres factores climáticos fundamentales como activadores de los desplazamientos..	64
2.3. La incidencia del Cambio Climático en el ámbito sociolaboral y su vinculación con los desplazamientos humanos	77
2.3.1. Cambio Climático, empleo y pobreza	77
2.3.2. La migración laboral en un contexto influenciado por el Cambio Climático	81
2.3.3. La migración laboral rural-urbana como resultado del Cambio Climático	85
2.4. Primeras aproximaciones al término “refugiado medioambiental”: La revitalización del enfoque neomaltusiano.....	89
2.4.1. La presión demográfica como problema. Malthus y los autores de posguerra	89
2.4.2. Primeras definiciones y evolución del concepto durante los 70 y 80 del siglo XX ..	93
2.4.3. La revitalización de la corriente neomaltusiana. Norman Myers y otros autores contemporáneos.....	98
2.5. ¿Refugiados o migrantes? Definiciones y términos que bordean la problemática del reconocimiento de la figura del refugiado.....	104
2.5.1. Diferentes términos y definiciones.....	106

2.6. Estimaciones: entre la necesidad de elaborarlas y la inexactitud de las mismas.....	111
2.6.1. Dificultades a la hora de proponer modelos fehacientes	111
2.6.3. Relativizando la necesidad de realizar estimaciones.....	118
<u>CAPITULO 3. LOS DESPLAZAMIENTOS MEDIOAMBIENTALES DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS Y LOS DERECHOS HUMANOS.....</u>	<u>121</u>
3.1. La perspectiva del ACNUR desde el Derecho Internacional de los Refugiados.....	121
3.1.1. Introducción: La Acción Medioambiental del ACNUR y su aproximación inicial a los Desplazamientos Inducidos por el Clima	121
3.1.2. El debate sobre los desplazados climáticos a partir de la Convención de Ginebra y el mandato del ACNUR	123
3.2. Los desplazamientos climáticos desde la perspectiva de los Derechos Humanos	135
3.2.1. Antecedentes: El ACNUR, la Conferencia de Rio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio	135
3.2.2. El Cambio Climático desde el enfoque de los derechos humanos	137
3.2.3. El problema de los desplazados medioambientales desde la óptica de los Derechos Humanos	144
<u>CAPITULO 4. IDENTIFICANDO UNA RELACION CAUSAL ENTRE EL MEDIOAMBIENTE Y EL CLIMA Y LAS MIGRACIONES.....</u>	<u>152</u>
4.1. La propuesta de debate entre Minimalistas y Maximalistas.....	152
4.1.1. Los Minimalistas	152
4.1.2. Los Maximalistas	153
4.2. De la Monocausalidad a la Multicausalidad en la activación de los desplazamientos ligados a la degradación medioambiental y el Cambio Climático	154
4.2.1. Los impactos medioambientales y climáticos como motivadores principales del desplazamiento	154
4.2.2. Los impactos medioambientales y climáticos dentro de un marco de causalidad junto con otros factores que llevan al desplazamiento	156
4.3. El enfoque de la ecología política en el debate sobre los desplazamientos inducidos por el medioambiente y el clima	166
4.3.1. La ecología política	166
4.3.2. Los desplazamientos inducidos por el medioambiente y el clima desde el prisma de la ecología política	172
4.4. Vulnerabilidad y Marginalidad en el marco de la ecología política.....	176
4.5. Respuestas adaptativas en un contexto de aumento de desplazamientos humanos inducidos por el clima: La resiliencia de las comunidades para evitar o limitar los desplazamientos y la migración	187
4.5.1. La resiliencia como estrategia de adaptación	190
4.5.2. La migración como estrategia adaptativa	195

CAPITULO 5. RESPUESTAS AL DESAFIO DEL CAMBIO CLIMÁTICO DESDE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO 204

5.1. La economía verde y las dimensiones sociales del Cambio Climático	204
5.2. La Organización Internacional del Trabajo y su aproximación al Cambio Climático ...	209
5.2.1. El Programa de Trabajo Decente y su relación con el Cambio Climático y la pobreza	212
5.2.2. El diálogo social en el marco de las políticas climáticas de la OIT	216
5.2.3. La Transición Justa como un mandato desde el mundo del trabajo para enfrentar los cambios y la reestructuración hacia una economía más verde	219
5.2.4. La propuesta de un marco de adaptación al Cambio Climático en la OIT	223
5.3. El Programa de Empleos Verdes.....	226
5.3.1. Los empleos verdes y la Transición Justa. Una retroalimentación positiva	228
5.3.2. Un Programa en expansión. Los Empleos Verdes por sectores	232
5.3.3. Los empleos verdes bajo las políticas de desarrollo y reducción de la pobreza. Buscando la resiliencia de las comunidades.....	236
5.3.4. Desafíos y respuestas desde los empleos verdes en situaciones vinculadas a la migración inducida por el clima.....	238

CAPITULO 6. LA MIGRACION LABORAL BASADA EN DERECHOS COMO RESPUESTA A LOS DESAFIOS DEL CAMBIO CLIMATICO. LA INTEGRACION DEL PROBLEMA DE LAS MIGRACIONES Y EL ENFOQUE DE LA OIT EN EL MARCO DE LA CMNUCC 245

6.1. El reconocimiento de los derechos laborales en el marco de los derechos humanos y su aproximación al Cambio Climático.....	245
6.1.1. La aproximación basada en derechos en el ámbito de la migración laboral. El enfoque de la OIT.....	247
6.1.2. El Marco Multilateral de la OIT para las migraciones laborales.....	252
6.1.3. El desafío de la protección y los flujos transfronterizos.....	254
6.1.4. Los derechos laborales en el marco normativo del Cambio Climático	258
6.2. La integración de los desplazados en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).....	263
6.2.1. Evolución de la importancia de la Adaptación en la CMNUCC.....	264
6.2.2. Integración de la problemática de los Migrantes Climáticos en los mecanismos de Adaptación bajo la CMNUCC	268
6.2.3. La migración bajo el mecanismo de “Pérdidas y Daños”	276
6.3. Evolución en el marco de la CMNUCC de las dimensiones sociales y laborales del Cambio Climático	278
6.3.1. Una aproximación inicial a las cuestiones sociales y económicas desde la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)	278
6.3.2. Primeras iniciativas para introducir la visión basada en una Transición Justa en las Conferencias de Bali 2007 y Copenhague 2009, y menciones limitadas de la migración	283

6.3.3. Mayor intensidad en las propuestas por parte de la OIT y reconocimiento final de la “Transición Justa” en el Marco de Adaptación de Cancún de 2011	287
6.3.4. La OIT como ejemplo para mejorar el funcionamiento de la CMNUCC	292
<u>CAPITULO 7. LA EVOLUCION DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y SU PAPEL COMO MECANISMO DE RESILIENCIA FRENTE A LOS IMPACTOS DEL CLIMA. LOS PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL</u>	<u>295</u>
7.1. Aproximación a la historia de la protección social. La OIT como promotor de la protección social en el siglo XX	295
7.1.1. De los primeros autores y experiencias hasta el Convenio 102 de la OIT	295
7.1.2. Crisis y desregularización frente a nuevos enfoques de la protección social a finales del siglo XX	300
7.2. Un nuevo enfoque a partir del siglo XXI dirigido a los países en desarrollo.....	303
7.2.1. Instrumentalistas y Activistas en la aproximación a la Protección Social	305
7.3. Globalización, derechos y protección social: La respuesta de la OIT	309
7.3.1. Consenso para apoyar la protección social en un mundo en transformación	309
7.3.2. Un nuevo empuje desde la perspectiva de un mundo globalizado	311
7.4. Los Pisos de Protección Social.....	315
7.4.1. La extensión de la protección social como origen de los Pisos de Protección Social. Conceptos y definiciones	315
7.4.2. Construcción de los Pisos de Protección Social a partir de las dimensiones horizontal y vertical.....	319
7.4.3. El Informe Bachelet como un referente y guía para la implementación de los Pisos de Protección Social	324
7.5. La Protección Social y los Pisos de Protección Social como mecanismos para disminuir la vulnerabilidad, enfrentar la pobreza, y responder al Cambio Climático	329
7.5.1. La Protección Social y los Pisos como mecanismos para disminuir la vulnerabilidad y enfrentar la pobreza.....	329
7.5.2. La protección social como respuesta a la pobreza provocada por el Cambio Climático	337
7.5.3. La integración de los PPS y los Empleos Verdes bajo el marco de la “Transición Justa” y la lucha contra los impactos del Cambio Climático	341
7.6. La Cumbre de RIO+20 y el reconocimiento de los Pisos de Protección Social en el contexto del desarrollo sostenible	343
7.6.1. Propuesta aglutinadoras. Los Pisos de Protección Socio-Ambiental y los Pisos de Seguridad Alimentaria.....	345
7.6.2. La Protección Social y los Pisos de Protección Social en la Agenda Futura. Derechos Humanos y la Agenda de Desarrollo post-2015.....	348
7.6.3. La Protección Social bajo los Informes de Evaluación del IPCC. El Quinto Informe de Evaluación.....	353

7.6.4. La Protección Social Adaptativa. Aglutinando la protección social, la adaptación al Cambio Climático y la reducción del riesgo de desastres	356
7.7. Respuestas desde los Organismos Internacionales y los Programas por país vinculando la Protección Social y el Cambio Climático	362
7.7.1. Organismos Internacionales	362
7.7.2. Programas de Protección Social y Empleos Verdes por país en un contexto de mayor vulnerabilidad y migración por razones medioambientales y climáticas	368
<u>CAPITULO 8. LA PROTECCIÓN SOCIAL Y SU INTEGRACION CON LOS MECANISMOS DE MIGRACION LABORAL COMO RESPUESTA A LOS DESPLAZAMIENTOS HUMANOS INDUCIDOS POR EL CLIMA.....</u>	<u>384</u>
8.1. La Protección Social como un mecanismo activador de la resiliencia frente al Cambio Climático y como política a potenciar que facilite la migración como una estrategia de adaptación	384
8.1.1. La protección social como mecanismo para aumentar la resiliencia y evitar las migraciones inducidas por el clima	384
8.1.2. La protección social como un mecanismo adaptado para proteger a las poblaciones desplazadas por el Cambio Climático	389
8.2. Respuestas desde los mecanismos de migración laboral en el contexto de los desplazamientos inducidos por el clima.....	394
8.2.1. Integrando la migración laboral como una estrategia adaptativa	397
8.2.2. La migración laboral en el Pacífico y los Programas de selección de migrantes	399
8.2.3. “Migración Laboral Temporal y Circular” (MLTC) entre Colombia y España.....	403
8.3. Marcos normativos para la gestión de los desplazamientos humanos	404
8.3.1. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	405
8.3.2. El Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales	408
8.3.3. Principios Rectores de los desplazamientos internos	415
8.3.4. El Marco de Acción de Hyogo para la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas (EIRD/ONU)	418
8.3.5. La Iniciativa Nansen.....	419
<u>9. CONCLUSIONES.....</u>	<u>421</u>
<u>10. FUENTES BIBLIOGRAFICAS</u>	<u>451</u>
<u>11. ANEXOS</u>	<u>492</u>

ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT.
ADB	Asian Development Bank (Banco Asiático de Desarrollo).
AGCS	Acuerdos Generales sobre el Comercio de Servicios.
AISS	Asociación Internacional de la Seguridad Social.
AOSIS	Alliance of Small Island States (Alianza de Pequeños Estados Insulares).
CdP	Conferencia de las Partes de la CMNUCC.
CEDEFOP	Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional.
CEPA	Comisión Económica de las Naciones Unidas para África.
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo.
CMDSG	Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización.
CMNUCC	Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medioambiente y Desarrollo.
CSI	Confederación Sindical Internacional.
DfID	Department for International Development (Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno Británico).
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos.
EIRD/ONU	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de la ONU.
ESCAP	Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico).
FAO	Organización de la ONU para la Alimentación y la Agricultura.
FICR	Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
FMAM	Fondo para el Medioambiente Mundial.
FPMA	Fondo Fiduciario para los Países Menos Adelantados.
GEI	Gases de Efecto Invernadero.
GTE – CLP	Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo de la CMNUCC.
HLPE	High Level Panel of Experts (Grupo de Expertos de Alto Nivel en Alimentos y Nutrición).
IASC	Inter-Agency Standing Committee (Comité Permanente entre Organismos sobre el Cambio Climático).
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre (Observatorio de Desplazamiento Interno).
IDS	Institute of Development Studies (Instituto de Estudios para el Desarrollo).
IHDP	International Human Dimension Programme on Global Environmental Change (Programa Internacional sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Global Medioambiental).
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático).

OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
OCHA	Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
OEA	Organización de los Estados Americanos.
OIE	Organización Internacional de Empleadores.
OIM	Organización Internacional para las Migraciones.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
OMS	Organización Mundial de la Salud OMS.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
ONU-DAES	Departamento de asuntos económicos y sociales de las Naciones Unidas.
ONU-HABITAT	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
PEER	Partnership for European Environmental Research (Asociación para la Investigación Medioambiental Europea).
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones.
PPS	Pisos de Protección Social.
QUNO	Quaker United Nations Office (Oficina ante Naciones Unidas del Movimiento Cuáquero).
RPG	Refugee Policy Group.
RRD	Reducción del Riesgo de Desastres.
UN TT SDCC	United Nations Task Team on Social Dimensions of Climate Change (Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Dimensiones Sociales del Cambio Climático).
UNCEB	United Nations Chief Executives Board for Coordination (Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación).
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.
UNPOP	United Nations Population Division (División de Población de las Naciones Unidas).
UNRISD	Instituto de Investigación de la ONU para el Desarrollo Social.
UNU-EHS	United Nations University Institute for Environment and Human Security (Instituto para el Medioambiente y Seguridad Humana de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-EHS).
WCED	World Commission on Environment and Development (Comisión Mundial sobre el Medioambiente y el Desarrollo).

INDICE DE FIGURAS

Figura nº1. Casos regionales del IPCC vinculando Cambio Climático y Migraciones (Adger <i>et al.</i> , 2014).....	76-77
Figura nº2. Marco conceptual sobre impulsores de la migración y la influencia del Cambio Climático (Foresight, 2011).....	166
Figura nº3. Estrategia bidimensional para la extensión de la seguridad social (OIT, 2012e).....	321
Figura nº4. El Piso de Protección Social bajo un círculo virtuoso que reduce la pobreza (OIT, 2011d).....	327
Figura nº5. La promoción de la adaptación a través de la protección social (Davies <i>et al.</i> , 2009b).....	359
Figura nº6. Beneficios y desafíos de la protección social para la adaptación al Cambio Climático y la RRD (Davies <i>et al.</i> , 2009b).....	360
Figura nº7. Esquema de la “Protección Social Adaptativa” (Davies <i>et al.</i> , 2009b).....	361
Figura nº8. Resiliencia de las políticas ante la migración inducida por el cambio medioambiental (Foresight, 2011).....	386
Figura nº9. Esquema conceptual de la investigación.....	423

CAPITULO 1. INTRODUCCION A LA INVESTIGACION, OBJETIVOS, HIPOTESIS Y METODOLOGIA

1.1. Una aproximación desde las dimensiones sociales a los desafíos para la investigación de los desplazamientos inducidos por el clima. El enfoque multicausal

La presente tesis doctoral parte del interés por abordar algunos de los aspectos fundamentales vinculados al fenómeno de los desplazamientos humanos inducidos por el Cambio Climático desde la perspectiva de las dimensiones sociales del mismo.¹ En

¹ A partir de la estancia en Siria entre 2009 y 2010, y el conocimiento de los masivos desplazamientos humanos del campo a la ciudad en este país debido a la sequía en la región noreste, este investigador ha profundizado en el conocimiento de esta problemática, reforzando el proceso de investigación, propuesta de objetivos y redacción de esta tesis doctoral con la participación e implicación en diversas actividades en el ámbito internacional, tanto académicas como dirigidas al diseño de políticas. Se cree conveniente mencionar la participación en estas actividades, ya que permite mostrar la cada vez mayor importancia e incidencia de la temática estudiada, y el constante debate y actividades que trazan de una forma evidente la conexión entre los aspectos teóricos y de puesta en marcha de políticas en el ámbito de los desplazamientos humanos inducidos por la degradación medioambiental y el Cambio Climático. De forma cronológica se quiere mencionar la asistencia al seminario que en Junio de 2010 en Marsella fue organizado por el Banco Mundial, la Universidad de Naciones Unidas y la Agencia Francesa de Desarrollo titulado “*Climate Induced Migration and Displacement in the Middle East and North Africa*”. En el año 2011 se tuvo la oportunidad de trabajar como consultor para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con el trabajo en forma de revisión teórica titulado “*Links between environmental challenges, in particular climate change, and migration and the possible responses from the world of work*”. Igualmente, se quiere dejar constancia de la enriquecedora, para los objetivos de esta tesis, estancia de investigación que de Septiembre de 2012 a Enero de 2013 se llevó a cabo en el Instituto Internacional de Estudios Laborales de la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra, Suiza. Durante esa estancia también se tuvo la oportunidad de presentar el artículo titulado “*Climate Change and migration: perspectives from the world of work*” en el 25º Seminario Internacional de estudiantes de doctorado sobre Política Climática celebrado en Zúrich, Suiza, entre el 25 y el 26 de octubre de 2012. Igualmente, el 29 de enero de 2013 se asistió a la conferencia celebrada en Berlín por Naciones Unidas titulada “*Millions of displaced people without protection? Climate change induced displacement in developing countries*”. Del mismo modo, para la consecución de esta investigación ha sido realmente positivo interaccionar con diversos investigadores a través de la participación en varios encuentros del Programa COST de la Comisión Europea y que con el identificador COST Action IS1101 se titula “*Climate change and migration: knowledge, law and policy, and theory*”. Los encuentros en los que se ha participado son los siguientes: Conferencia organizada por la Fundación Europea de la Ciencia titulada “*Tracing Social Inequalities in Environmentally-Induced Migration*”, celebrada del 9 al 13 de diciembre de 2012 en Bielefeld, Alemania, en el Centro de Investigación Interdisciplinar (ZIF). Se acudió a dicha conferencia con la presentación titulada “*Environmentally Induced Migration, “Decent Work” and “Just Transition”: Perspectives from the World of Work*”; Seminario de Investigación titulado “*Empirical evidence and policy responses regarding climate change and migration – What role for migration in local adaptation?*” celebrado en la Universidad de Naciones Unidas en Bonn, Alemania, entre el 13 y 14 marzo de 2014. La presentación propuesta se titula: “*Green Jobs, Reverse Migration and Remittances for positively local adaptation under increasing climate migration*”; Seminario de Investigación titulado “*Climate Justice, Human Rights, Migration and Adaptation Strategies*” celebrado en el Centro de Justicia Criminal y Derechos Humanos de la Universidad de Cork en Irlanda, el 27 de Junio de 2014. Se acudió a este seminario con el siguiente título “*The Relevance of International Labour Rights to Climate Change Migration*”. Entre el 18 y el 24 de mayo de 2014 se participó en la Escuela de Verano del Centro Euro-Mediterráneo sui Cambiamenti Climatici (CMCC)-International Center for Climate Governance (ICCG) celebrada en Venecia, Italia y que bajo el título “*Summer School on Adaptation Policies and Practices in the Mediterranean Basin (MedAdapt)*” permitió presentar el artículo titulado “*Climate induced migration in the Mediteranean region. Adaptive response strategies from a socioeconomic perspective*”. Con respecto al enfoque vinculado a la región mediterránea y la incidencia del cambio

ese sentido, considerando la doble complejidad de los problemas medioambientales, a partir de su propia complejidad interna y su interacción con los igualmente complejos sistemas sociales humanos (Dryzek, 2005: 8-9), se reconoce en principio el Cambio Climático como un hecho social dado que: 1) su origen se basa en gran medida en las actividades humanas; 2) son las mismas sociedades humanas quienes sufren sus consecuencias directa o indirectamente a través del cambio del medio biogeofísico; y 3) el hecho social se reproduce en la capacidad de respuesta, ya que las soluciones deberían llevarse a cabo a través de las propias sociedades (Pardo, 2007: 22).

Esta visión se explica también desde el *Comité sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Global Medioambiental del Consejo Nacional de Investigación de los Estados Unidos* (NRC, 1999) que proponía algunas líneas maestras con respecto al estudio de las dimensiones humanas del Cambio Ambiental Global (NRC, 1999: 3):

“El estudio de las dimensiones humanas del cambio medioambiental global abarca el análisis de las causas humanas de las transformaciones del medioambiente global, las consecuencias de tales cambios para sociedades y economías, y las formas en que personas e instituciones responden a los cambios. También implica los procesos y las instituciones sociales, políticas y económicas más amplias que enmarcan las interacciones humanas con el medioambiente y que influyen el comportamiento y las decisiones humanas. Significativamente, están los procesos e instituciones que utilizan la información científica sobre los procesos medioambientales y las interacciones humano-ambientales como insumos para las decisiones humanas que alteran el curso de los procesos e interacciones”.

Sin embargo, el reconocimiento de este enfoque como fundamental, tanto a la hora de analizar el origen del Cambio Climático, como de proponer respuestas que lo eviten o

climático y el aumento de las migraciones, este investigador también colabora con el *Centro para la Cooperación del Mediterráneo* de la Cruz Roja, como punto focal en materia de migraciones climáticas en la región. Como parte de esta relación, se tuvo la oportunidad de llevar a cabo una estancia de investigación en la sede del Centro en Barcelona entre Julio y Agosto de 2011 profundizando en la incidencia del problema en países como Egipto, Siria o Turquía. Igualmente se ha participado como formador en el Seminario Mediterráneo sobre *“Consecuencias humanitarias de la migración humana”* celebrado en Roma, Italia en mayo de 2012, o también participando del encuentro del Movimiento de la Cruz Roja sobre la situación humanitaria en el mediterráneo, celebrado en Barcelona en Marzo de 2013. Por último, también se ha tenido la oportunidad de proponer y participar del debate sobre las migraciones climáticas en América Latina a través de diferentes artículos publicados en la Plataforma climática latinoamericana *“Intercambio Climático”*.

podieran hacerle frente, no ha tenido la suficiente influencia e integración en el debate climático contemporáneo (Mearns y Norton, 2010: 2; Palsson *et al.*, 2013), estando los aspectos sociales relegados frente a cuestiones científico-técnicas y económico-financieras.

En consecuencia, frente a las cada vez mayores evidencias que muestran que a mayor cambio biogeofísico y mayor velocidad en ese cambio, mayor será la predominancia de esos efectos negativos en la sociedad (Pardo, 2010: 15), uno de los fundamentos sobre los que se asienta el presente trabajo es la limitada importancia que el análisis y las políticas sociales han tenido en la proposición de respuestas a los impactos del Cambio Climático, siendo los desplazamientos humanos uno de los espacios de análisis social y político que hasta recientemente no habían sido considerados en toda su importancia.

Sin embargo, en las últimas décadas, ha surgido un corpus teórico reconocible y diverso en cuanto al estudio de las migraciones vinculadas al cambio medioambiental, que parte de un reconocimiento explícito basado en aseveraciones como las de Graeme Hugo (1996: 118): “*la degradación del medioambiente se está convirtiendo en causa de la movilidad de la población en los países menos avanzados*”; o según McLeman y Smit (2006: 33) en su reconocimiento del Cambio Climático como un factor de mayor importancia a la hora de influir en las migraciones humanas conforme se hagan más evidentes sus consecuencias; llegando según Wrathall y Morris (2009: 2), a aumentar a un ritmo que le hiciera llegar a ser potencialmente alarmante para las sociedades y ser una de las principales preocupaciones políticas durante el siglo XXI.

Pero la mayor importancia de los factores climático-medioambientales en la activación de los desplazamientos humanos, no implica el reconocimiento de una monocausalidad directa que vincule degradación medioambiental con desplazamientos humanos. Es más, el corpus teórico y empírico propuesto hasta ahora sobre el estudio de este fenómeno reconoce que, si uno de los objetivos es alcanzar una mejor comprensión, estudio y desarrollo de respuestas con garantías a estos desplazamientos, se debe integrar en esta inicial relación monocausal, la interacción de los factores sociales, económicos, políticos, demográficos o medioambientales, lo que llevaría a construir

unas proposiciones y modelos de desplazamiento mucho más complejos (Warner y Laczko, 2008: 240; Stal y Warner, 2009: 9; Naser, 2012; Cramer *et al.*, 2014: 25).²

Los argumentos que reconocen estos procesos como multicausales se ven reforzados por la propia debilidad de los estudios científicos, que evidencian unas limitaciones y ausencia de resultados científicos concluyentes, tanto en el diseño como en la puesta en práctica de modelos y predicciones científicas, que combinen modelos climáticos y migratorios y permitan demostrar cómo los factores medioambientales afectan, desde una relación causal y directa, a los patrones de la migración y la movilidad humana (Perch-Nielsen, 2004: i; Tacoli, 2009: 105). Otro factor vinculado a esta problemática es la confusión de estos desplazamientos con otras formas de migración, lo que dificulta el trabajo a la hora de intentar desarrollar la capacidad de aislar y desarrollar modelos terminológicos, estimativos o teórico-empíricos (Stal y Warner, 2009: 8).

Igualmente, ante la ausencia de una terminología adecuada y consensuada para definir el problema y los afectados, así como proponer respuestas al respecto, uno de los puntos de atención más importantes es la posición del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y los límites que impone al reconocimiento del término “refugiado medioambiental” desde el Derecho Internacional de los Refugiados (ACNUR, 2008: 8). La posición del ACNUR forma parte del debate por parte de investigadores y organizaciones sobre si debería acordarse un estatus específico para estos desplazados, ya fuera mediante la ampliación o modificación de la Convención de Ginebra de 1951, el establecimiento de nuevos marcos legales que permitieran su reconocimiento, o teniendo en cuenta la complejidad del problema, el rechazo momentáneo a cualquier propuesta que implicará un reconocimiento legal de estos desplazados (Castles, 2002; Conisbee y Simms 2003; Keane, 2004; Aminzadeh, 2007; Biermann y Boas, 2010; Warner *et al.*, 2010; Adger *et al.*, 2014: 15).

² De hecho, el propio IPCC en su Quinto Informe de Evaluación de 2014 (Agard *et al.*, 2014) define “migración medioambiental” como un proceso multicausal de la siguiente forma: *“La migración humana implica el movimiento en una distancia y duración significativa. La migración medioambiental se refiere a la migración humana en la que los riesgos medioambientales o los cambios medioambientales juegan un papel importante para influir en la decisión de migrar y en el destino. La migración puede implicar distintas categorías tales como: desplazamiento directo, involuntario y temporal debido a los desastres relacionados con el clima; reubicación voluntaria como los asentamientos y las economías se vuelven menos viable; reasentamientos planificados alentado por acciones o incentivos del gobierno. Todas las decisiones de migración son multicausales, y por lo tanto no es significativo describir cualquier flujo de migrantes como debido únicamente a razones medioambientales”* (Agard *et al.*, 2014: 12).

Otro de los aspectos que denota las dificultades para definir y proponer respuestas fundadas en las causas que producen el problema, está vinculado a la propuesta de estimaciones sobre el número de personas desplazadas por causas medioambientales o climáticas. En ese sentido, los enfoques que consideran el fenómeno como multicausal han llegado a criticar estas estimaciones dada su carencia de rigor científico, además de la poca importancia que pueden llegar a tener estas cifras, dado que el debate principal debería ser el de proponer respuestas políticas y prácticas al problema (Brown, 2007; Brown 2008a; Warner y Laczko, 2008; Gemenne, 2011; Foresight, 2011).

Diferentes limitaciones en el estudio de este fenómeno, a pesar de las cada vez mayores evidencias, impiden una traslación efectiva y un mayor reconocimiento en los debates políticos y de toma de decisiones. No es este un problema identificado únicamente en este fenómeno específico de los desplazamientos humanos inducidos por el clima, sino que aparece como recurrente en el debate climático contemporáneo y el reconocimiento de sus dimensiones sociales (UN TT SDCC, 2011), que se vincula igualmente al reconocimiento de las dimensiones humanas del Cambio Ambiental Global y los problemas que supone la consecución de que la información científica sea útil para la toma de decisiones (NRC, 1999: 3).³

Las respuestas a estos desafíos surgen desde diversos ámbitos. Mercedes Pardo propone una redirección de la agenda científica con el fin de abordar adecuadamente asuntos como la mitigación, adaptación, el riesgo o la vulnerabilidad, como aspectos vinculados a la interacción entre Cambio Climático y pobreza, lo que implicaría (Pardo, 2010: 17):

- Avanzar en la interdisciplinariedad, particularmente entre las ciencias de la naturaleza y las ciencias de la sociedad, e incluso en la transdisciplinariedad, pues estos problemas trascienden los ámbitos disciplinarios clásicos.
- Una mayor interrelación e interacción, entre ciencia, política y sociedad, incluyendo dentro de ésta sus diversas instituciones.
- Una conexión entre la ciencia del Cambio Climático y, en general, del Cambio Global y la ciencia de la lucha contra la pobreza.

³ La interacción Ciencia-Políticas (policies) es una de las prioridades principales del Programa Internacional sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Global Medioambiental, tal y como aparece expresado en su Plan Estratégico 2007-2015 (IHDP, 2007).

De hecho, Mercedes Pardo junto a otros autores (Pálsson *et al.*, 2013: 4), animan a una “*llamada a las armas*” a las ciencias sociales y las humanidades y una llamada para una cooperación intensiva con los científicos naturales en la empresa de investigar y proponer respuestas ante el Cambio Global Medioambiental.

La capacidad real de resistencia de las comunidades, la validez de las construcciones científicas y sociales sobre las que se asientan las comunidades humanas, así como las políticas y métodos empleados en los procesos de recuperación, serán puestas a prueba considerando los futuros escenarios de desplazamiento y reasentamiento, así como la enorme variación en cuanto al número de desplazamientos medioambientales que se esperan en el futuro (Warner *et al.*, 2010: 712). Entre algunas de las respuestas a estos desafíos se encuentra la necesidad de fomentar una mayor investigación integradora con respecto al Cambio Climático y sus hallazgos, así como la capacidad de trasladar estas evidencias al campo de la acción política, la implicación de los responsables de la toma de decisiones y el desarrollo de respuestas (Warner *et al.*, 2008: 58; Bardsley y Hugo, 2010: 257). Wrathall y Morris (2009: 9). Por tanto, se deben mejorar las vías de retroalimentación entre ciencia y política, y proponer un mayor diálogo entre investigadores y responsables políticos ya desde la etapa conceptual, lo que mejoraría las capacidades institucionales de los gobiernos en la gestión de los desplazamientos inducidos por el clima. Igualmente, se demanda la promoción de una investigación más guiada y práctica, donde la acumulación de evidencias, ya fueran estudios de casos individuales, síntesis teóricas u otros trabajos, serían de utilidad desde el principio tanto para la investigación como para las instituciones y gobiernos.

Sin embargo, la dificultad para transmitir los resultados de la investigación a los espacios de toma de decisiones, hace necesario buscar cauces para que desde la investigación y la teorización se generen enfoques relevantes y respuestas coherentes para los ámbitos políticos, facilitando foros y puntos de contacto entre investigadores y responsables políticos (ADB, 2012:54). Estas propuestas son de importancia, si se tiene en cuenta que hasta ahora la investigación sobre la migración humana medioambiental se lleva a cabo bajo disciplinas semi-aisladas, con diferentes terminologías, métodos y prioridades (Wrathall y Morris, 2009: 3), lo que implica igualmente, una carencia para evaluar y comparar casos de estudio (Wrathall y Morris, 2009: 9).

La OIM ha propuesto crear redes y mecanismos que sistematicen y unifiquen - dada su dispersión - el material de las investigaciones, ayudando a promover las investigaciones interdisciplinarias; comparar y contrastar diferentes metodologías; promover investigaciones más específicas; y extraer conclusiones relevantes para la política a partir de una base de información más amplia (OIM, 2012: 24). Marc Stal y Koko Warner, desde el Instituto para el Medio Ambiente y Seguridad Humana de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-EHS), también reconocen esta necesidad desde la identificación de lagunas en los marcos establecidos y la capacidad de respuesta, proponiendo un mayor fortalecimiento e implicación de las instituciones, las políticas y los mecanismos de cooperación, tanto a nivel nacional e internacional, mediante diálogos que analicen las alternativas institucionales y promuevan el intercambio de experiencias (Stal y Warner, 2009: 11), así como la inclusión en el diálogo político de las comunidades afectadas (Stal y Warner, 2009: 12). Desde el proyecto EACH-FOR (2007-2009), se propuso igualmente, que diferentes áreas de conocimiento y acción política abordaran el problema de los desplazados, implicando el intercambio de conocimientos y experiencias por parte de decisores políticos e investigadores en áreas como el derecho, los controles fronterizos, los servicios de migración, la gestión del riesgo de desastres, la evacuación, o acciones y políticas vinculadas al reasentamiento de personas y comunidades desplazadas (Warner *et al.*, 2008: 58).

Se considera, igualmente, la necesidad de que los gobiernos diseñen sus propios enfoques institucionales e identifiquen áreas dentro de las estructuras gubernamentales que pudieran tener la capacidad conjunta de gestionar la realidad de la migración bajo un clima cambiante. En ese sentido, se reconoce la necesidad de trabajo conjunto entre varios ministerios, asumiendo el cambio medioambiental global y los desplazamientos humanos inducidos por el mismo desde una perspectiva multidimensional, con la implicación de los Ministerios de Interior, Medioambiente, Inmigración, Cooperación, entre otros (Warner *et al.*, 2008: 57). A este respecto se quiere recordar las investigaciones y conclusiones propuestas desde el trabajo llevado a cabo por la *Asociación para la Investigación Medioambiental Europea* (de su traducción al español de *Partnership for European Environmental Research (PEER)*), con respecto a la integración de la dimensión del Cambio Climático en todas las áreas de diseño de

políticas y que pasa por el concepto de *integración de la política climática* (Mickwitz *et al.*, 2009: 19):

“La “Integración de la Política Climática” se define como la incorporación de los objetivos de mitigación y adaptación al Cambio Climático en todas las etapas de la formulación de políticas en otros sectores políticos ya fueran medioambientales o no medioambientales, además del compromiso por minimizar las contradicciones entre las políticas climáticas y otras políticas”.

La OIM reconoce y desarrolla este enfoque, dada la necesidad de profundizar en políticas que integren los diversos ámbitos que puede cubrir la respuesta ante los desplazamientos climáticos, considerando el diseño de políticas integrales de reducción del riesgo de desastres, con políticas de adaptación al Cambio Climático y políticas de gestión de la migración. Coincidiendo con la UNU-EHS, la OIM entiende la importancia de hacer consultas a las poblaciones vulnerables afectadas, junto con la necesidad de una estrecha coordinación institucional a nivel horizontal entre las agencias gubernamentales; así como la necesidad de una coordinación vertical con otros actores, con una especial importancia por parte de los gobiernos locales en la formulación y aplicación de políticas de respuesta (OIM, 2012: 34).⁴

Un aspecto que el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC de sus siglas en inglés) remarca en su Quinto Informe de Evaluación con respecto a los procesos migratorios vinculados al Cambio Climático es que las respuestas deben estar vinculadas a una serie de características sociales y de gobernanza que pueden variar ampliamente según las sociedades (Oppenheimer *et al.*, 2014: 36). En este contexto, una de las demandas recurrentes tiene que ver con la necesidad de aumentar la investigación en los países en desarrollo, frente a una mayor centralidad de la investigación en países desarrollados, teniendo en cuenta el mayor impacto del Cambio Climático sobre las sociedades de estos países (OIM, 2012: 26). Se demanda, por tanto, una nueva visión y compromiso por parte de los países desarrollados en la investigación de los desplazamientos inducidos por el clima, promoviendo el desarrollo de asociaciones y

⁴ La integración horizontal y vertical de las políticas climáticas aplicadas a los desplazamientos inducidos por el clima desarrollada por la OIM, se explican desde un marco general en el trabajo comentado del *Partnership for European Environmental Research (PEER)* (Mickwitz *et al.*, 2009: 20).

partenariados indispensables para conocer y enfrentar el problema, además de programas de capacitación en áreas de investigación y diseño de políticas sobre medioambiente y migración entre diferentes actores desde perspectivas Norte-Sur o Sur-Sur (OIM, 2012: 12). De esta manera, se propone aumentar la investigación sobre el terreno en los países menos desarrollados y más vulnerables, fomentar el desarrollo de nuevos métodos de investigación y fomentar las capacidades y el trabajo de los investigadores locales (Wrathall y Morris, 2009: 4; Stal y Warner, 2009: 9; ADB, 2012: 54). Este enfoque se justifica considerando que el análisis global debe ser correspondido con una visión más centrada en aspectos regionales y locales, siendo este último punto de importancia en muchos países en donde el problema de los desplazamientos se ha convertido en una prioridad (Warner *et al.*, 2008: 54), tal es el caso de Bangladesh o los Estados Insulares del Pacífico, lo que lleva también a proponer una agenda de investigación que se centre en estudios de caso en profundidad sobre las zonas particularmente más vulnerables (Wrathall y Morris, 2009: 4).

Continuando en el continente asiático como una de las zonas del mundo que sufre una mayor vulnerabilidad a los impactos del clima y un menor nivel de desarrollo, el informe del Banco Asiático de Desarrollo (ADB, 2012) sobre migraciones climáticas identifica la necesidad de estudios empíricos más sistemáticos y amplios, que tengan por objetivo comprender cómo los cambios de evolución lenta afectan a los patrones migratorios; cómo los propios países y sus tendencias internas afectan a la migración inducida por el clima; qué diferencias existen entre los comportamientos migratorios de hombres y mujeres⁵; cuáles son los puntos de inflexión que llevan a la migración; los aspectos relacionados con la migración circular; en qué situaciones se dan desplazamientos prolongados; cuáles son los impactos del Cambio Climático en las condiciones laborales; y cómo los migrantes y las comunidades vulnerables perciben los cambios medioambientales (ADB, 2012: 53). Bajo un contexto similar, el IPCC reconoce con una alta confianza, que las respuestas humanas o ecológicas al Cambio Climático pueden generar daño en otros lugares, lo que implica que los flujos migratorios humanos pueden crear tanto beneficios como daños a las poblaciones de origen o receptoras, ya fuera en ámbitos como los niveles de ingresos, el uso del suelo y

⁵ Por ejemplo, el IPCC reconoce a través de una amplia literatura que ante el desplazamiento debido a fenómenos climáticos extremos, existen unas evidentes diferencias de género, con las mujeres viéndose más afectadas al perder sus redes sociales o capital social, además de verse a menudo afectadas por mayores problemas de salud mental en situaciones de desplazamiento (Adger *et al.*, 2014: 12).

la disponibilidad de recursos naturales, la salud y la seguridad de las poblaciones afectadas (Oppenheimer *et al.*, 2014: 3, 22, 53).

Por último, desde el análisis de estos desplazamientos como monocausales o multicausales, se ha demandado una visión más global para establecer los medios para comprender de una forma más profunda las diferencias entre las migraciones inducidas por el clima y el medioambiente y otros procesos de migración, con el objetivo de aportar claridad a la hora de estudiar y confirmar los mecanismos causales que pudieran vincular migración y medioambiente (Stal y Warner, 2009: 9) o que demuestren la existencia de una relación más compleja y no lineal de las relaciones y patrones de los flujos migratorios actuales y futuros (OIM, 2012: 25).

1.2. Los factores socioeconómicos y las desigualdades sociales como eje de la propuesta de investigación

A partir de la identificación de coincidencias en los posicionamientos por parte de diferentes organismos en la demanda de unos marcos comunes de investigación y acción, ya sea desde las esferas de la investigación (UNU-EHS), la política y la acción sobre el terreno (OIM) o la financiación (ADB), se puede reforzar la idea de seguir profundizando más a fondo sobre los anclajes teóricos que existen en el debate sobre los desplazados medioambientales y climáticos, la importancia de analizar determinados factores, en este caso los socioeconómicos, como parte de una realidad multicasual que emerge del debate, así como la necesidad de una acción política basada en estas realidades.

La complejidad del problema y la incidencia de diferentes factores en su traslación al análisis social tienen un punto de apoyo de importancia en el análisis de las vulnerabilidades, las desigualdades sociales y por tanto la capacidad de las comunidades de hacer frente a los impactos del Cambio Climático. Desde el trabajo de autores vinculados al enfoque de la ecología política como Bryant y Bailey (1997: 27), se reconoce esta complejidad, desde la comprensión que los activadores físicos de la migración vinculada al Cambio Climático como la desertificación, la deforestación tropical, la erosión del suelo u otros factores, no pueden ser comprendidos ni aislados de los contextos políticos o económicos en los que han sido creados o que han exacerbado esos problemas. Esto lleva a entender que el cambio medioambiental no es un proceso

neutral y parte de unas fuentes, condiciones y ramificaciones políticas y sociales que afectan a las ya existentes desigualdades socio-económicas y a los procesos políticos (Bryant, 1992; Bryant y Bailey, 1997: 27). Se reconoce por tanto una distribución de forma desigual, siendo los segmentos de población pobre y marginada los que sufren con más fuerza sus efectos perjudiciales, generando incluso mayores desigualdades sociales, ejemplificando la ecuación propuesta por Pardo donde la combinación de las problemáticas del Cambio Climático y la pobreza, representan no un resultado sumatorio, sino exponencial (Pardo, 2010: 1). Estas dinámicas, reducen las propias capacidades colectivas de las comunidades para hacer frente al Cambio Climático desde sus lugares de asentamiento, influyendo directamente las causas políticas y económicas, aumentando la pobreza vinculada al aumento de esa vulnerabilidad, forzando en última instancia a tener que abandonar los hogares y afectando en especial a aquellos grupos más vulnerables como niños, mujeres y ancianos, entre otros (O'Neill *et al.*, 2001: 149; Warner y Laczko, 2008: 240; Stal y Warner, 2009: 8).

En esta misma línea, en la literatura reciente⁶ se reconoce que es la distribución global de los recursos y la desigualdad en donde se puede encontrar uno de los problemas fundamentales en el análisis y la identificación de las causas activadoras del desplazamiento. Las personas y comunidades no se vuelven vulnerables solo por la degradación medioambiental, sino debido a otros factores sociales, económicos e institucionales, en donde el cambio medioambiental, el aumento de la pobreza y las desigualdades en el acceso a los recursos, son factores que se entrelazan junto con otros, como el crecimiento de la población, las limitaciones institucionales o la escasez económica (Lonergan y Swain, 1999: 4).

El aumento de la vulnerabilidad lleva también a un aumento de la presión por parte de las poblaciones más desfavorecidas hacia los recursos naturales. Esta escasez de recursos supone otro factor de empuje que lleva a los desplazamientos de población, los

⁶ Se quiere mencionar en este sentido la celebración por parte de la Fundación Europea de la Ciencia (ESF de sus siglas en inglés) de la Conferencia titulada “*Tracing Social Inequalities in Environmentally-Induced Migration*” celebrada en la Universidad alemana de Bielefeld en diciembre de 2012. Esta Conferencia contó con la participación de algunos de los autores mencionados en esta tesis y a la que este doctorando tuvo la oportunidad de asistir con una presentación donde se vinculaban aspectos relacionados con las políticas de la OIT como el Trabajo Decente y la Transición Justa con las migraciones medioambientales. Acceso al resumen de la conferencia a través de este enlace: https://www.uni-bielefeld.de/tdrc/ag_comcad/downloads/conference_report_2012.pdf (última visita 11/04/2014).

conflictos internos entre los diferentes grupos étnicos o de interés y, en última instancia, el conflicto internacional (O'Neill *et al.*, 2001: 171). En resumen, como reconocen Laczko y Aghazarm (2009: 14) en su trabajo para la OIM *“el Cambio Climático, por sí solo, no afecta directamente el desplazamiento de personas o causa que se muevan, pero produce efectos medioambientales y agrava vulnerabilidades actuales que hacen que sea difícil para las personas sobrevivir donde están”*.

Con la intención de entrever una respuesta a la problemática alrededor del fenómeno de los desplazamientos inducidos por el clima, se contempla la necesidad de proponer soluciones integrales, es decir, sociales, políticas, económicas o medioambientales que se ocupen tanto de las causas (condiciones preexistentes, entre ellas las desigualdades sociales), como de las consecuencias y respuestas (bajo un contexto de amplificación de desigualdades). Estas soluciones deben abordar las estructuras y procesos sociales que producen las condiciones favorables a los movimientos forzados de población, pero complementando y no subyugándose a soluciones que podrían considerarse como únicamente científico-técnicas y económico-financieras y que sólo tratan los síntomas de los problemas socioambientales (Bristow, 2007: 19). Como expresa Giddens (2010: 19) *“la lucha contra el Cambio Climático nos ofrece la oportunidad de desarrollar todo un espectro de otros objetivos políticos”*.

Por tanto, partiendo de la premisa que considera que los aspectos negativos de los desplazamientos de población, incluyendo los derivados de los impactos del Cambio Climático y la degradación medioambiental, son una función de las desigualdades en el desarrollo; las políticas y mecanismos de respuesta deben desarrollarse para hacer frente a estos desequilibrios y tratar de detener lo que debe entenderse como una consecuencia de la distribución desigual de los recursos en la sociedad (Loneragan, 1998: 7). Warner traslada este enfoque hacia la consideración de soluciones no estructurales bajo el marco de investigación de la vulnerabilidad social, lo que implica superar las propuestas orientadas a las medidas estructurales de reducción de riesgos, profundizando en las causas más profundas de la desigualdad social, para desde esta perspectiva actuar con el objetivo de fortalecer la capacidad de las personas para responder y recuperarse de los impactos negativos (Warner, 2007: 16). Vlassopoulos (2010: 22), a partir de la observación de las políticas climáticas desde 1992, considera cómo la política ha pasado de una aproximación medioambiental tradicional a un enfoque orientado al desarrollo,

lo que lleva a entender a la autora que las políticas medioambientales no parecen ser la principal respuesta al problema de la protección frente a los impactos del clima, siendo en este caso los proyectos al desarrollo los que pueden mejorar la resiliencia de las regiones vulnerables, pasando a ser en la actualidad uno de los principales instrumentos de la política climática.

Entre algunas de esas respuestas, se podría considerar que frente a situaciones vinculadas a la incidencia del Cambio Climático, como el aumento del nivel del mar o las inundaciones, los gobiernos deberían tener la capacidad de planificar la reubicación y el reasentamiento de las poblaciones afectadas (Warner *et al.*, 2010: 696), desde la realidad que supone ver como la degradación del suelo y las sequías llevan a una mayor despoblación de las zonas rurales (Olsen, 2007: 12), las respuestas deberían pasar por la diversificación y una mayor sostenibilidad en los modos de vida de las poblaciones agrícolas (PNUMA *et al.*, 2008b). Frente a estos desafíos, las demandas aparecen desde diferentes foros para responder y mejorar la coherencia de las políticas que enfrenten estos procesos migratorios, por ejemplo, teniendo en cuenta las formas escalonadas y circulares de la migración como una forma de adaptación, frente a la fuga espontánea y desesperada de los que no ven otra opción, o desarrollando respuestas basadas en el fortalecimiento de la resiliencia (OIM, 2012: 38) de unas comunidades cada vez más vulnerables, ya que tal y como expresa el Informe Stern (2006: 147): *“A medida que aumentan las temperaturas y las condiciones se deterioran significativamente, el Cambio Climático pondrá a prueba la capacidad de resistencia de las sociedades de todo el mundo. Un gran número de personas se verán obligadas a abandonar sus hogares cuando los recursos caigan por debajo del umbral crítico”*.

Como un aspecto a tener en cuenta, y que surge como uno de los ejes centrales en el desarrollo de este trabajo ante el desarrollo de respuestas bajo estos escenarios, se encuentra el fortalecimiento de políticas basadas en la comunidad y la protección social⁷

⁷ Se propone como definición inicial de protección social la que hace el último informe del IPCC de 2014 en el Grupo de Trabajo II sobre Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad, donde se define la protección social desde la perspectiva de la ayuda al desarrollo y la política climática como las *“Iniciativas públicas y privadas que proporcionan transferencia de ingresos o para los pobres, protección a los más vulnerables frente a los riesgos de subsistencia y mejorar la situación social y los derechos de los marginados, con el objetivo general de reducir la vulnerabilidad económica y social de los pobres, vulnerables y grupos marginados”*. Del mismo modo, el IPCC propone otra definición a partir de otros contextos donde la protección social se vincula a la política social y que describe como *“todas las iniciativas públicas y privadas que proporcionan a las personas acceso a servicios como la sanidad, la*

de las personas, junto con el aumento de la capacidad institucional y personal de las comunidades como recurso directo en caso que la “adaptación” al Cambio Climático sea inevitable (Mearns y Norton, 2010: 192). Por tanto, ya fuera en los lugares de origen, como en el caso que la migración sea la única salida, la atención política debería centrarse en la seguridad de la subsistencia de los migrantes, junto con la provisión de unos mejores servicios y protecciones sociales en las zonas de destino (Warner *et al.*, 2013: 23).

Alrededor de estas respuestas surge la necesidad de potenciar la acción de los Estados y mantener y aumentar un sentimiento de urgencia que debe prevalecer y considerarse (OIM, 2012: 12), ya que ninguno de los escenarios futuros ofrecen una situación de “no riesgo” para los responsables políticos (Foresight, 2011: 107). Igualmente, la incertidumbre que genera el Cambio Climático, así como la propia incertidumbre y riesgos que puede suponer que no haya sistemas establecidos para gestionar los cambios en la migración, debe aumentar el sentimiento de urgencia y la aplicación del principio de precaución, ya que, si en realidad hubiese interés en planificar las respuestas necesarias para enfrentar esos desplazamientos, se haría necesaria la preparación de enfoques legales, institucionales y de gobernabilidad apropiados, que ya de por sí aparecen como un desafío dados los debates existentes sobre la definición de marcos legales, la existencia o no de un vocabulario y una terminología estándar (Stal y Warner, 2009: 11; Bardsley y Hugo, 2010: 255). En este sentido, John Dryzek (2005: 232) reconoce este discurso desde la necesidad de facilitar y comprometerse en el aprendizaje social en un contexto ecológico. Es decir, dada la alta complejidad e incertidumbre de los problemas medioambientales debido a su interacción con los sistemas sociales, económicos y políticos, se harían necesarias instituciones y discursos capaces de aprender y poner en práctica lo aprendido.

educación o la vivienda, o transferencias de ingreso o consumo. Las políticas de protección social protegen a las personas pobres y vulnerables contra los riesgos para sus medios de vida y mejoran la situación social y los derechos de los marginados, así como evitan que las personas vulnerables caigan en la pobreza” (Agard et al., 2014: 25).

1.3. Objetivos e Hipótesis de la investigación

1.3.1. Objetivos de la Investigación

De lo expuesto, hasta ahora, se quieren identificar tres aspectos, que entrelazados, perfilan en gran medida los interrogantes iniciales que dirigen esta investigación:

- Las dificultades existentes en el diseño de modelos científicos, en la propuesta terminológica o elaboración de estimaciones para identificar una relación causal entre el cambio medioambiental y los desplazamientos humanos, confrontan con la necesidad de integrar otros factores sociales, económicos, políticos, medioambientales o demográficos al plantear estos procesos.
- Las dificultades que impiden, en parte por lo mencionado en el punto anterior, trasladar el conocimiento científico en este ámbito hacia las esferas de toma de decisiones políticas y la consiguiente implementación de respuestas.
- La interacción entre los impactos del Cambio Climático con otros factores vinculados al nivel de desarrollo social, puede llevar a aumentar la vulnerabilidad y desigualdad social de las comunidades, llegando en última instancia a los desplazamientos humanos.

Este trabajo pretende, por tanto, responder a las demandas para la investigación que según Cugusi y Piccarozzi, deben tener en cuenta las complejas interacciones entre conductores climáticos y no climáticos, ya que la migración inducida por el clima no sólo depende de la exposición a los efectos físicos del Cambio Climático (los conductores del clima), sino que también se vincula a la vulnerabilidad y la resistencia a los cambios en el clima y en la capacidad de adaptación de las áreas y las personas (no conductores del clima) (Cugusi y Piccarozzi, 2009: 25). En ese sentido, se quiere tomar la siguiente afirmación de Barnett y Webber como una referencia a la hora de resumir y reconocer algunos de los aspectos más importantes e hipótesis que pretende desarrollar y plantear esta investigación doctoral (Barnett y Webber, 2010: 6):

“Hay pocas dudas que los procesos sociales que generan la pobreza y la marginalidad son unos determinantes más importantes que los cambios medioambientales per se a la

hora de considerar los resultados probables de la migración. Por lo tanto, reducir la probabilidad de la migración derivada del Cambio Climático es algo que, en teoría, está en gran medida bajo el control de las personas. También hay pocas dudas, sin embargo, que en ausencia de unas estructuras políticas y económicas mejoradas y adecuadas que permitan reducir la pobreza y la marginalidad, el cambio medioambiental seguirá siendo un factor importante a la hora de determinar las decisiones de migrar.”

El Informe Foresight (2011: 47) sigue esta línea al reconocer los movimientos de población como una respuesta a los desequilibrios no naturales en el poder y las oportunidades, en donde los factores sociales se perciben como los más importantes a la hora de activar los procesos migratorios, lo que implica entender igualmente que las respuestas deberían abordar las causas más fundamentales que llevan al movimiento, más que al propio hecho desencadenante que inicia la migración. Bryant y Bailey (1997: 27-28) consideran que, desde esta perspectiva se podría comprender mejor cómo la distribución desigual de recursos y las relaciones de poder refuerzan las desigualdades sociales y económicas existentes, mostrándose como uno de los factores fundamentales que en última instancia llevan al desplazamiento humano.

Por tanto, a partir del análisis inicial de algunos de los desafíos que enfrenta la investigación de los desplazamientos humanos inducidos por el clima, se quieren enumerar los objetivos que de una forma general pretende desarrollar esta investigación:

El objetivo general es identificar de manera crítica y considerar la integración positiva de las políticas sociolaborales y los mecanismos de Protección Social, en el contexto de las respuestas a las migraciones humanas inducidas por el Cambio Climático, entendiendo estos procesos como un fenómeno multicausal.

Los objetivos intermedios para cumplir con ese objetivo general son los siguientes:

1. Desde el análisis de literatura más relevante en este ámbito, proponer una narrativa que permita evaluar los discursos y enfoques que históricamente han considerado los procesos de migración inducidos por el Cambio Medioambiental

como procesos multicausales, no sujetos únicamente a la relación causal entre Cambio Medioambiental y Migración.

2. Teniendo en cuenta la incidencia de los factores socioeconómicos en esta relación multicausal y la necesidad identificada en la literatura de integrar diferentes enfoques y marcos normativos y políticos que desde su ámbito pudieran mejorar la aproximación y las repuestas a este fenómeno, analizar la idoneidad y la aproximación al problema de las organizaciones del mundo del trabajo, más específicamente desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ya fuera desde el desarrollo de su mandato y políticas, así como desde su integración en el debate y las negociaciones climáticas.
3. Reconociendo el mandato y las políticas de la OIT y las organizaciones del mundo del trabajo en este contexto, se requiere identificar y analizar los mecanismos de protección social bajo un marco general de políticas de adaptación al Cambio Climático. Estos mecanismos se consideran de inicio como especialmente adecuados, a partir de una triple vertiente que permitiría con su aplicación, reducir la pobreza y la marginalidad, aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad, lo que llevaría a limitar los desplazamientos humanos inducidos por el Cambio Climático y actuar como mecanismos de protección en el caso que estos desplazamientos fueran necesarios.

1.3.1.1. Análisis teórico. El enfoque multicausal

El primer objetivo intermedio se refiere al análisis teórico de la cuestión y propone desarrollar una narrativa que, tomando como referentes históricos iniciales las primeras aproximaciones al problema de los refugiados ecológicos en los años 40 del siglo XX, permita continuar analizando diferentes perspectivas en el debate contemporáneo que han considerado la necesidad de enfrentar y responder al problema de los desplazamientos inducidos por el medioambiente y el Cambio Climático desde un enfoque multicausal, que permita comprender mejor la complejidad del problema y sus respuestas. Entre los enfoques que se consideran en este apartado están:

- la perspectiva y autores neomaltusianos;
- la evolución de las definiciones, estimaciones y su problemática vinculada;

- el debate que de una forma general ha discurrido sobre la incidencia fundamental de la variable medioambiental o climática a la hora de activar la migración y los enfoques que, mayoritariamente, defienden la multicausalidad del fenómeno⁸;
- la perspectiva que desde la ecología política ha reconocido esta multicausalidad;
- los enfoques vinculados con la ecología política que del problema se han hecho a partir del estudio de la vulnerabilidad y la desigualdad social; y
- el reconocimiento de la capacidad de resiliencia y la migración como prácticas adaptativas frente al Cambio Climático en un contexto de aumento de migraciones.

Con respecto a los dos objetivos intermedios siguientes, se quiere fundamentar en las siguientes líneas las razones para la elección del caso de estudio de la OIT y más específicamente el estudio de la protección social.

1.3.1.2. El análisis desde el ámbito sociolaboral y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Anthony Giddens (2010: 15) desde un enfoque realista, a pesar de reconocer igualmente que el Cambio Climático no es un problema que debiera ser enfocado desde la política ortodoxa, entiende que parte del trabajo para enfrentarlo debe hacerse desde las instituciones ya existentes. Teniendo en cuenta este aspecto, se propone como un objetivo de esta investigación identificar un marco específico que permita responder a la demanda de identificar y conformar marcos institucionales, legales y de gobierno adecuados para la gestión del Cambio Climático y la movilidad humana. Igualmente, la identificación de estos marcos podría beneficiar los procesos de cambio social y medioambiental ampliando los límites de la adaptación, así como la protección de los derechos de los afectados (Stal y Warner, 2009: 10; Bardsley y Hugo, 2010: 239; Naser, 2012: 767). En consecuencia, teniendo en cuenta el reconocimiento de un enfoque multicausal que incide en la capacidad de las sociedades para reducir su vulnerabilidad y desigualdad social, se propone como estudio de caso de esta investigación el estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otras organizaciones vinculadas al mundo del trabajo.

⁸ De hecho Koko Warner y Franck Laczko (2008: 237) consideran como tres los grandes debates generadores de desacuerdo entre los investigadores, a saber: definiciones, datos e identificación de causas de la migración (activadores).

Se ha considerado el análisis de la OIT a partir de lo expuesto por Koko Warner (2010) y su propuesta de evaluación de las necesidades institucionales y gubernamentales relacionadas con la migración vinculada al cambio medioambiental. A tal respecto, Warner considera que bajo un marco amplio de políticas orientadas entre otros aspectos a reducir la vulnerabilidad, mejorar la capacidad de recuperación, desarrollar alternativas de medios de vida o mejorar las alternativas en la gestión del riesgo, puede existir un vacío en la gobernabilidad de este fenómeno. Estos vacíos podrían limitarse, dada la existencia de instituciones que albergan conocimientos amplios y potencial para desarrollar modelos de intervención en ámbitos vinculados a la creación de medios de vida y la protección. Sin embargo, estas instituciones no son todavía reconocidas de forma plena como integrantes del régimen de gobierno de la movilidad humana, aunque debería ser necesaria su implicación en el caso que las medidas y políticas propuestas por estos organismos pudieran aparecer como eficaces a la hora de preservar los medios de vida y reducir la vulnerabilidad, redundando en última instancia en la libertad de elección que pudieran tener las comunidades afectadas para migrar o no de las áreas afectadas por la degradación medioambiental (Warner, 2010: 4).⁹

Desde estos criterios expuestos por Warner, se identifica la OIT como una organización dentro del marco propuesto, resaltándose algunas particularidades iniciales que harían de esta organización un actor fundamental bajo un contexto de aumento de las migraciones inducidas por el clima, a saber: la OIT es la Organización Internacional que conformada por gobiernos, empleadores y sindicatos, desarrolla las principales políticas de empleo y de protección social a nivel global; el reconocimiento de la OIT¹⁰ como un organismo fundamental a la hora de vincular las dimensiones sociales, económicas y

⁹ El estudio de casos históricos y las respuestas institucionales supone un apoyo en este sentido como la investigación de Gilbert y McLeman (2010: 23) donde desde el estudio de la migración por la sequía en el Estado de Alberta en la década de 1930, consideran que los programas establecidos en ese momento no se establecieron simplemente como una respuesta a corto plazo a los impactos de la sequía, sino que tuvieron un horizonte más amplio con el objetivo de influir positivamente en el bienestar económico y social de la población del Estado, concluyendo que en base a este tipo de evidencias los actuales decisores políticos deberían tomar en consideración la incorporación de programas de adaptación al Cambio Climático dentro de las políticas e iniciativas más amplias destinadas a construir el bienestar socioeconómico y el fomento del desarrollo sostenible.

¹⁰ Para el reconocimiento de una Organización Internacional como actor de importancia se requiere según Hurd (2011: 9) algún tipo de reconocimiento social, especialmente en el ámbito internacional, además de algún tipo de capacidad para la acción donde igualmente sus decisiones pueden tener algún impacto. Igualmente el autor identifica esa personalidad desde un punto de vista legal como un producto de la construcción legal de la organización en su tratado, mientras que desde una visión de las ciencias políticas y la sociología, esta personalidad se identificaría como un producto de su proceso social de institucionalización. Se reconoce a partir de estos criterios a la OIT como un actor fundamental en el contexto de las Organizaciones Internacionales.

medioambientales, que atañen a los desafíos derivados del Cambio Climático;¹¹ y la OIT tiene la capacidad de desarrollar marcos normativos reconocidos a nivel global basados en los Derechos Humanos, en el ámbito de las migraciones laborales y la promoción de un trato justo para todos los trabajadores migrantes (OIT, 2010e).

Pero más específicamente, otros factores se consideran como fundamentales para demandar la importancia y la investigación de la acción de la OIT y de las organizaciones del mundo del trabajo en el debate climático y la problemática vinculada a los desafíos que supone un aumento de los desplazamientos humanos inducidos por el clima:

- El mandato de la OIT fundamentado en la promoción de la justicia social como respuesta a las desigualdades sociales y económicas, que se ven aumentadas globalmente por la incidencia del Cambio Climático, lo que implicaría igualmente su capacidad para influir y orientar el debate sobre los desplazamientos vinculados al mismo.
- La OIT como organismo capaz de elaborar normas, principios y reglas de aplicación internacional, basadas en la promoción de unas bases de desarrollo social y económico común y de amplio conocimiento por parte de los Estados.
- El enfoque basado en derechos como pilar fundamental en la acción de la OIT y más específicamente los derechos sociales y económicos. En este contexto, la incidencia del Cambio Climático sobre las sociedades humanas implica el aumento de las desigualdades y la pérdida de derechos entre las comunidades más vulnerables al clima. La OIT enmarca su acción y respuestas tanto desde su mandato global, como el mandato de una transición justa hacia un modelo socioeconómico más sostenible (Olsen, 2009: 24), como a la hora de afrontar y desarrollar políticas y marcos normativos que respondan ante los procesos de migración laboral.

¹¹ La OIT ha desarrollado mecanismos y programas específicos vinculados a la promoción de la economía verde, la resiliencia de las comunidades y la lucha contra el Cambio Climático, como el programa de Empleos Verdes u otros programas y acciones que permiten vincular las complejas interacciones entre los factores sociales y medioambientales, como políticas de generación de empleo orientadas a la reducción del riesgo de desastres, mecanismos basados en el dialogo social y la toma de decisiones participativa, las migraciones laborales, la seguridad social y la protección social, las microfinanzas y los microseguros hacia poblaciones en riesgo, o la generación de capacidades y formación entre otros aspectos.

- Su propia estructura y mecanismos de toma de decisiones, con un carácter tripartito basado en la negociación y la toma de decisiones conjunta entre sus constituyentes (Gobiernos, Empresarios y Sindicatos), que le permite establecer normas y procesos de negociación a nivel internacional, siendo demandado en diversas ocasiones como un modelo a adaptar y trasladar en las negociaciones sobre el clima llevadas a cabo en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (CMNUCC, 1996; CSI, 2011; QUNO, 2012). En ese sentido, se proponen los marcos normativos, basados en derechos, que desde la OIT elaboran respuestas al problema de las migraciones, con una especial atención al Marco Multilateral para las Migraciones Laborales de la OIT (OIT, 2007c) y su integración en el actual debate sobre migraciones medioambientales y climáticas.
- La inserción e influencia global de la OIT, desde la Oficina Internacional del Trabajo en Ginebra o desde sus diversas sedes y subsedes regionales; su amplia trayectoria a la hora de proponer financiación, investigación, capital humano o experiencia técnica; y un conocimiento de las realidades sociales y económicas, a través del desarrollo de proyectos en colaboración con sus constituyentes a nivel global, que se considera necesario a la hora de analizar y proponer respuestas ante el aumento de las migraciones climáticas.
- En ese sentido, el carácter tripartito de la organización, le permite llegar no únicamente a las estructuras gubernamentales, sino alcanzar otros niveles de la sociedad y proporcionar la cooperación entre esos diferentes niveles. Estos aspectos son de importancia al enfrentar el Cambio Climático, proponer respuestas para minimizarlo y responder en el caso de que sus impactos negativos se agraven y afecten directamente a las comunidades, provocando en última instancia el desplazamiento de las mismas.

A partir del estudio de la OIT bajo la temática de investigación propuesta, se puede aportar un conocimiento importante a la problemática que evidencia una falta de acción política evidente con respecto a los desplazamientos inducidos por el clima. Se vislumbra en ese sentido, como una de las aportaciones esperadas de esta investigación, que el ámbito de acción y políticas de la OIT pueden plantear factores de importancia al

proponer respuestas al problema, aunque no se ha identificado, en la revisión inicial de la literatura, la existencia de estudios amplios que pudieran resaltar esa importancia planteada, siendo limitadas las menciones que se hacen de la organización y su enfoque en el debate general sobre estos desplazamientos.

1.3.1.3. Los mecanismos de “protección social” en la investigación y el debate de los desplazamientos inducidos por el clima

Como tercer objetivo intermedio de esta investigación, se propone reconocer los mecanismos de “protección social” como mecanismos que en la actualidad ganan importancia, se están implementando a nivel global y permiten desde diferentes vertientes, aumentar la capacidad adaptativa ante el Cambio Climático, reducir la pobreza y la marginalidad, así como limitar y/o proteger ante la evidencia del aumento de los desplazamientos humanos inducidos por el Cambio Climático, a pesar que como reconoce Rosemberg (2010: 159), lamentablemente, no se ha prestado suficiente atención, en el ámbito de la protección social, a los riesgos a largo plazo que plantea el Cambio Climático.

Sin embargo, el análisis de la protección social encajaría dentro del marco desarrollado desde diversos ámbitos políticos y de investigación de los desplazamientos medioambientales (UNCEB, 2009; Foresight, 2011), donde se diferencia entre: 1) la capacidad que puedan tener las comunidades de diseñar estrategias de resiliencia que permitan disminuir la vulnerabilidad social ante los impactos del Cambio Climático y evitar en última instancia la migración, reconociendo entre esas estrategias los mecanismos de protección social; y 2) ante las dificultades e incapacidad para poder permanecer en los hogares y tierras de origen, desarrollar estrategias de adaptación basadas en la migración, donde la protección social sería uno de los mecanismos de protección idóneos ante la inseguridad que enfrentan los desplazados ya fuera durante el desplazamiento o una vez en los lugares de acogida.

Del mismo modo, los mecanismos de protección social aparecen como fundamentales si se tienen en cuenta los vínculos multidireccionales y multicausales existentes entre cambio medioambiental y migración. Igualmente, la necesidad de examinar factores relacionados con una pobre gobernanza, los niveles de pobreza, la falta de cohesión

social y la existencia de conflictos, implicaría igualmente una innovación sistemática de las políticas públicas para asegurar la protección de los más vulnerables (Warner y Laczko, 2008: 247; Giddens, 2010: 194). En este contexto, los mecanismos de protección social, reconocidos como elementos fundamentales del mandato de la OIT¹², juegan un papel excepcional en tiempos de crisis económicas o de otro tipo, ya que protegen ampliamente los derechos económicos, sociales y culturales de los más pobres y vulnerables, lo que en vista a experiencias positivas anteriores, está llevando a muchos países de ingresos bajos y medios a derivar importantes partidas económicas a iniciativas de protección social (ONU, 2011b: 10, párr. 40-44).

Los mecanismos de protección social son igualmente reconocidos como garantes y elementos de importancia en la defensa y promoción de los derechos humanos, adaptando e integrándose a las realidades y respuestas que las comunidades han ido experimentando debido al aumento de la pobreza y las desigualdades sociales, así como al incremento de la dureza de las condiciones climáticas sobre esos contextos sociales.

Por tanto, ante el aumento de la posibilidad de desplazamientos inducidos por el Cambio Climático, se propone reconocer los mecanismos de protección social como conformadores de la realidad y la respuesta social de las comunidades al activarse la posibilidad de esos desplazamientos, además de ser un sostén de las comunidades e individuos en el transcurso de la migración o en la llegada al lugar de acogida.

Con este objetivo, se quiere particularizar y profundizar en la génesis y desarrollo de la iniciativa global que liderada por la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS) (OIT y OMS, 2010) desarrolla diversos programas de Pisos de Protección Social (PPS),¹³ definidos como *“un conjunto integrado de políticas sociales diseñado para*

¹² Como se comentará en el desarrollo de la investigación, a partir del desarrollo del Convenio número 102 de la OIT en 1952 considerado como la “norma mínima” en materia de seguridad social, se desarrollaron otros convenios como el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118); Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121); Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128); Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130); Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de protección social, 1982 (núm. 157)¹²; Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168); Convenio relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado, 1952), 2000 (núm. 183).

¹³ Al explicar el concepto de “Pisos de Protección Social” durante la redacción de esta tesis ha surgido una problemática en el ámbito español con el término, dada la vinculación que tiene en la sociedad española el término “Pisos de Protección Social” con la vivienda pública de protección oficial promovida

garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y capacitando a las personas a lo largo del ciclo de vida” (OIT, 2011d: xxv, 9).

1.3.2. Hipótesis de la investigación

Siguiendo la lógica expuesta hasta ahora, se ha considerado proponer una hipótesis de partida que relacione el análisis teórico y empírico, de modo que permita comparar ambos marcos e identifique la variable dependiente de este estudio, es decir, los factores socioeconómicos en la relación entre cambio medioambiental y migraciones.

Esta perspectiva viene soportada en la propia vinculación existente entre sociedades y naturaleza y en la comprensión de que el cambio medioambiental está relacionado con el contexto social sobre el que incide y en la forma en que su incidencia es generadora de desigualdades sociales, caracterizadas por las relaciones y el acceso a fuentes de poder, estatus y recursos. Por tanto, el análisis expuesto hasta ahora lleva a plantear dos hipótesis principales entrelazadas:

- Considerando el carácter multicausal de las migraciones inducidas por el Cambio Climático y la influencia en este caso de los aspectos socioeconómicos como parte de los factores intervinientes (hipótesis 1), los mecanismos de protección social influyen positivamente en la protección de las personas en escenarios vinculados al aumento de la posibilidad de migración inducida por el Cambio Climático (hipótesis 2).

1.4. Metodología, justificación y estructura expositiva

1.4.1. La aproximación desde las Relaciones Internacionales y el marco socio-histórico

La presente investigación pretende abordar y valorar algunos de los aspectos teóricos indispensables para comprender de mejor manera el fenómeno de las migraciones

por la Administración. Sin embargo, se opta por mantener esta terminología dado que en la documentación oficial elaborada por la OIT, siendo el español uno de los idiomas oficiales, el término “Pisos de Protección Social” está plenamente identificado con el mecanismo de protección social propuesto no habiendo lugar, dada la claridad con que es explicado, a proponer un término alternativo que aunque pudiera clarificar el concepto en el ámbito español, pero que no guardaría correspondencia con la terminología utilizada tanto entre los organismos internacionales como en el ámbito académico.

humanas inducidas por el cambio medioambiental, particularmente el Cambio Climático, y las respuestas desde los mecanismos y políticas de índole socioeconómica, con especial atención a los mecanismos de protección social. Para tal efecto, se centra el análisis en las instituciones del mundo sociolaboral y más específicamente la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como un actor potencial y fundamental dentro del sistema de gobernanza global de respuestas ante los desafíos del Cambio Climático.

El ámbito de estudio de esta tesis se puede considerar como un sector de gran dinamismo y veloz evolución, pero que igualmente enfrenta diversas demandas, dificultades y vacíos. Entre estos aspectos aparece la necesidad de desarrollar una mayor investigación aplicada a la agenda política, cobrando un mayor sentido esta aproximación hacia el diseño de políticas de respuestas si se quiere considerar el evidente sentimiento de urgencia y aplicación práctica que debería tener cualquier ámbito de estudio que analice la incidencia del Cambio Climático sobre el medio biofísico y social. Del mismo modo, las dificultades metodológicas en la investigación, debido a la novedad de la temática, así como el reconocimiento de la realidad multicausal del problema de los desplazamientos inducidos por el clima, puede llegar a dificultar la elección de un modelo de investigación que pueda ajustarse a las diferentes variables que circundan la problemática. De hecho, en esta tesis se abordan cuestiones que normalmente se tratan en diferentes disciplinas y con diferentes métodos. Entre esos espacios de conocimiento se pueden mencionar diferentes enfoques multidisciplinares entre los que se pueden considerar: el Programa Internacional sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Global Medioambiental (IHDP, 2007); el estudio de la vulnerabilidad social propuesto por Warner considerando que ante los desafíos y la mezcla de información en el estudio, la ciencia debe responder a través de una investigación multidisciplinar (Warner, 2007: 28), ya que este proceso debe abordar la complejidad de los sistemas sociales y los patrones de vulnerabilidad, permitiendo crear conceptos y marcos de integración, de manera que los aspectos de los sistemas sociales complejos puedan ser entendidos en el contexto de todo el sistema y no sólo desde una única disciplina científica (Warner, 2007: 16);¹⁴ vinculado a esta visión propuesta por

¹⁴ Warner considera que desde la formulación de políticas se requiere de una investigación focalizada que combine eficazmente información anecdótica e información local sobre la vulnerabilidad social vinculada con indicadores medibles, cifras o valores sobre las que se pueden basar las decisiones políticas, lo que

Warner, se considera el enfoque de la ecología política como un campo de estudio transdisciplinar que permite albergar visiones que van desde la geografía, antropología, ecología, economía ecológica, historia medioambiental, estudios de desarrollo y estudios vinculados a la ciencia y la tecnología, junto con cuerpos teóricos como la teoría liberal, el marxismo, el posestructuralismo, la fenomenología, la teoría postcolonial, las ciencias naturales, o la conservación del territorio entre otros (Escobar, 2010: 91); y el análisis de las políticas desde el ámbito de las relaciones internacionales y el estudio de las organizaciones internacionales como es el caso de la OIT. Teniendo en cuenta estos diferentes enfoques la presente investigación apunta a la utilización de una metodología que permita incorporar de una forma coherente diferentes herramientas que consideren la diversidad de enfoques teóricos, actores, escenarios o políticas que interactúan bajo el objeto de estudio propuesto.

Sin embargo, se quiere centrar el marco de estudio de esta tesis a partir del enfoque de las relaciones internacionales, considerando que bajo este enfoque es desde donde mejor se pueden explicar algunos de los aspectos que aborda esta investigación. A tal efecto, se acude de inicio a algunos de los autores que en el ámbito académico español han desarrollado más a fondo la teoría de las relaciones internacionales como Celestino del Arenal y la definición de las relaciones internacionales como la ciencia específica que explica aquellas relaciones entre individuos y colectividades humanas que configuran y afectan a la sociedad internacional (Arenal, 2007: 420), reconociéndose igualmente el evidente carácter interdisciplinario de esta ciencia haciendo mención al planteamiento de Medina¹⁵ (Arenal, 2007: 179).

Se quiere identificar un aspecto elemental de la teoría de las relaciones internacionales que cobra importancia en este estudio y que parte de la propuesta de paradigmas reconocidos por Arenal, a saber, el paradigma tradicional o realista, de la sociedad global y de la dependencia (Arenal, 2007: 29). Con respecto al primero, se propone recuperar lo expuesto por Anthony Giddens (2010: 15) y su mención al paradigma realista como un enfoque a asumir a la hora de enfrentar el Cambio Climático y la necesidad de hacerlo desde las instituciones ya existentes. En este sentido, el reconocimiento de la OIT como un actor fundamental en la lucha contra el Cambio

implica que ante esta demanda de diferentes marcos la ciencia debe responder desde la investigación multidisciplinar (Warner, 2007: 18).

¹⁵ A partir de: Medina, M. (1983), *Teoría y formación de la sociedad internacional*, Madrid, Tecnos.

Climático ha sido incluso reconocido a nivel interno por la propia organización (OIT, 2007a). Sin embargo, esta investigación se ve reconocida igualmente bajo el paradigma de la sociedad global, dado que el análisis propuesto refleja nuevos desafíos vinculados al Cambio Climático y que entran en relación directa con otros factores que Arenal identifica como *“las relaciones económicas y culturales, el desarrollo y el subdesarrollo, la desigualdad y las privaciones económicas, el hambre y la explosión demográfica, el agotamiento y la explotación de recursos, los desequilibrios ecológicos y la opresión y violación de los derechos humanos”* (Arenal, 2007: 34), problemas de primera magnitud que esperan una respuesta y una solución justa (Arenal, 2007: 437). Del mismo modo el aumento de las desigualdades sociales debido al Cambio Climático tanto entre regiones del mundo como a nivel interno de las sociedades, lleva a entender el problema a estudiar en términos de dependencia, desigualdad y dominación, mostrándose de este modo la *“naturaleza desequilibrada e injusta del sistema internacional”* (Arenal, 2007: 35) y la importancia por tanto de un análisis basado en el paradigma de la dependencia en cuanto a los desplazamientos de personas debido a la degradación medioambiental.

Otro aspecto ya comentado para justificar el enfoque de las Relaciones Internacionales utilizado en esta tesis es el de la multidisciplinariedad. La revisión inicial de la literatura sobre el problema permite vislumbrar como desde diferentes disciplinas, ha habido una aproximación al problema de los desplazamientos humanos vinculados a la degradación medioambiental y el Cambio Climático, lo que también ha permitido reconocer en principio la dificultad que puede suponer limitar cualquier investigación en este ámbito a una sola área de estudio específica. Por tanto, se considera que la propia esencia de la investigación demanda un análisis holístico del problema, teniendo en cuenta también los diferentes perfiles de los autores que lo han investigado, así como los diferentes ámbitos de estudio y ciencias, ya fueran principales y auxiliares,¹⁶ que han abordado el problema o se hacen necesarios para enmarcarlo correctamente. Espacios de análisis como la Historia, la Geografía Política, el Derecho Internacional Público, la Macroeconomía, las Ciencias de la Tierra, o el marco desde donde parte este estudio y que se vincula con disciplinas de la Sociología, como el Análisis del Cambio Social o la

¹⁶ Calduch (1991: 27) define la multidisciplinariedad como la contribución imprescindible de otros campos científicos auxiliares al desarrollo del cuerpo científico, en este caso, de las Relaciones Internacionales.

Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. Con respecto a esta última área de estudio, Rafael Calduch (2004: 30) considera su *“carácter multidisciplinar muy destacado”*, dado que tal y como también reconoce Arenal¹⁷, cualquier teoría de las relaciones internacionales deben contar con los datos aportados por otras disciplinas y en consecuencia, no pueden ser ajenas a las aportaciones y métodos o técnicas características de cada una de ellas, ya que la teoría de las relaciones internacionales investiga un sector de la realidad social que también es objeto de consideración por parte de otras disciplinas (Arenal, 2007: 460). Alrededor de este reconocimiento de la multidisciplinariedad de las relaciones internacionales, está la mención que hace Arenal a Manuel Medina (Arenal, 2007: 180) o la explicación de Rafael Calduch (1991: 27) sobre la explicación de la Ciencia Política y la Sociología, junto con la Historia, la Economía o el Derecho, como dos disciplinas auxiliares principales de las Relaciones Internacionales, seguidas para aspectos parciales, del derecho internacional, la economía internacional y la organización internacional (Arenal, 2007: 180). Desde este contexto disciplinar el enfoque sociológico se haría necesario ya que un enfoque estrictamente político sería absolutamente insuficiente para el estudio y propuesta de una teoría de las relaciones internacionales (Arenal, 2007: 440), además de un enfoque histórico, ya que como reconoce Arenal (2007: 442) *“el más importante tipo de evidencia en las relaciones internacionales es el proporcionado por la propia historia”*.

Junto al enfoque de las Relaciones Internacionales, se quiere considerar igualmente una aproximación socio-legal como reconocedora de la multicausalidad de la movilidad humana, dentro del marco más amplio que permite reconocer que existen diferentes causas y efectos que interaccionan en cualquier fenómeno social, incluyendo aquellos vinculados al derecho (Kolmannskog, 2013: 70). Vikram Kolmannskog es uno de los autores que recientemente ha trabajado en el ámbito de estudio de los derechos de las personas desplazadas por el Cambio Climático y desastres naturales (Kolmannskog, 2008 y 2009b; Kolmannskog y Myrstad, 2009), reconociendo esta aproximación socio-legal desde su tesis doctoral titulada *““We are in between” Securing effective rights for*

¹⁷ Como explica Arenal al hablar de la transdisciplinariedad de las Relaciones Internacionales: *“una de las características básica de las Relaciones Internacionales es su carácter multidisciplinario, en cuanto que necesita datos, conceptos y aportaciones de todas las demás ciencias sociales”* (Arenal, 2007: 447) justificando su argumento a partir de autores como Shonfield o Dougherty y Pfaltzgraff: Shonfield, A. (1972), “Introduction: the Nature of International Studies”. En R. Morgan (ed.), *The Study of International Affairs*, Londres: Oxford University Press; Dougherty, J., y Pfaltzgraff, R.L. (1981), *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*, 2ª ed., Cambridge, Mass.

persons displaced in the context of climate change and natural hazard - related disasters” (Kolmannskog, 2013).

En la presente tesis se quiere reconocer esta aproximación socio-legal, dado el análisis que desde diferentes perspectivas del derecho internacional se hace del estudio de la relación entre las migraciones humanas y la degradación medioambiental, del mismo modo que se considera la propuesta de la idoneidad de la investigación cualitativa en este contexto *“dada su cercanía a las experiencias y la realidad fenomenológica de las personas desplazadas”* (Kolmannskog, 2013: 61). Por su parte, Kolmannskog también justifica la aproximación multidisciplinar al investigar los desplazamientos climáticos tomando como referente el trabajo de Boaventura de Sousa Santos¹⁸, dado que la realidad fenomenológica del problema tienen un carácter *“fluido y vinculado”* lo que lleva a proponer el uso de diversas teorías y métodos, ya fueran enfoques legales o basados en las ciencias sociales (Kolmannskog, 2013: 61).

Por tanto, la realidad multidisciplinar del problema a estudiar permite identificar esta investigación dentro del marco propuesto por Rafael Calduch de relaciones internacionales y la afirmación que *“no existe el método científico sino los métodos científicos”*, lo que implicaría una pluralidad de procedimientos de obtención de los conocimientos (Calduch, 2004: 24), lo que lleva a reconocer la necesidad e importancia de considerar diferentes perspectivas metodológicas.

A partir de lo expuesto hasta ahora en cuanto a la lógica causal que circunda el análisis inicial teórico y la investigación exploratoria, *“como destinada a establecer los hechos en un caso dado”* (Manheim y Rich, 1986: 33), que pretende identificar los mecanismos de protección social como factores de respuesta que se integran en la relación causal propuesta entre el cambio medioambiental y la migración, se quiere adoptar un enfoque que combine los procedimientos deductivo e inductivo, explicado por Hérítier (2013: 80) como *“la asociación de ambos procesos desarrollando primero hipótesis a partir de teorías previas y, luego, introduciéndose en la investigación exploratoria de campo para obtener “inspiración” y generar nuevas hipótesis”* o como también considera

¹⁸ Basado en los siguientes trabajos: de Sousa Santos, B. (2002), *Toward a New Legal Common Sense*. Butterworths Lexis Nexis; de Sousa Santos, B. (2004), “The World Social Forum: Toward a Counter-hegemonic Globalisation (Part I)”. En: J. Sen, A. Anand, A. Escobar, y P. Waterman, eds. 2004. *World Social Forum: Challenging Empires*. New Delhi: The Viveka Foundation, pp. 235-245.

Calduch (2004: 29): *“la inducción nos permite teorizar a partir de casos particulares y la teoría nos permite la aplicación deductiva a nuevos casos particulares, facilitándonos la investigación y la transmisión de conocimientos”*.

Se quiere considerar el método descriptivo como un instrumento conciso y representativo en la narración de la cuestión de estudio, desde sus características basadas en hacer una exposición lo más detallada y exhaustiva posible de la realidad a investigar, a través de la lectura y estudio que se ha hecho de los trabajos aportados por los autores e investigaciones más reconocidos en el ámbito de los desplazamientos inducidos por el medioambiente y el clima. Se considera que este método propone una base epistemológica más fuerte para la autocomprensión de la investigación, sentando las bases para dar sentido a lo investigado y el carácter del fenómeno analizado, en este caso, la posibilidad de desplazamientos inducidos por el Cambio Climático y sus impactos y respuestas sociales. En ese sentido, según la consideración de Calduch (2004: 24) del método descriptivo como una herramienta explicativa que parte de la identificación y posterior estudio de fuentes directas e indirectas, se ha querido proponer en este trabajo un análisis inicial que desarrolle con la mayor exactitud posible el conocimiento actual sobre esta materia, ya fuera a través del análisis de las características formales o funcionales, la ubicación temporal o el análisis de los mecanismos causa-efecto que aparecen como un factor fundamental.

Igualmente, a lo largo de esta investigación, ya sea en el análisis teórico como empírico, se proponen métodos de descripción histórica, *“proponiendo como referencia básica aunque no exclusiva, la cronología”* (Calduch, 2004: 24), a partir de la interpretación de la realidad a través del análisis de propuestas estimativas, teóricas o el desarrollo y la implementación de políticas. A tal respecto, se quiere apoyar igualmente este enfoque de investigación en el modelo de investigación macrosocial¹⁹ narrativo-histórico que propone Ruth Sautu (Sautu, 2005; Sautu *et al.*, 2005) y que pretende comprender, dentro de los límites propios de la investigación, los procesos sociales de una forma coherente e integrada a partir de un modelo lógico-histórico bajo un marco analítico

¹⁹ La investigación macrosocial tiene como propósito abordar el estudio de la estructura social, de las instituciones, las sociedades y sus culturas, incluyendo las cuestiones vinculadas a los procesos históricos (Sautu, 2005: 61).

argumental que proponga una determinada relación entre procesos sociales, políticos y económicos (Sautu, 2005: 62; Sautu *et al.*, 2005: 55).

En este caso, la relación causal que vincula la degradación medioambiental y el Cambio Climático con las migraciones, y la ruptura de esa supuesta monocausalidad debido a la incidencia de otros factores subyacentes a esta ecuación, se quiere considerar como la ejemplificación del modelo propuesto en el que unos procesos sociales antecedentes aparecen como activadores de otros procesos subsecuentes históricamente (Sautu *et al.*, 2005: 55). Se entiende que dentro de los límites propios de la investigación, una comprensión de la misma desde una perspectiva narrativo-histórica aparece como más coherente, permitiendo construir una narrativa general vinculante a lo largo de las diferentes partes del texto, considerando igualmente que al hacer investigación macrosocial el núcleo modelo no es explícito, donde los procesos antecedentes son postulados como determinantes o activadores de otros procesos o fenómenos vinculados y subsecuentes en el tiempo histórico. De hecho, en los estudios que Sautu denomina narrativo-históricos, las relaciones de causalidad histórica o de interrelaciones entre procesos no están excluidas, ya que cuando el volumen de material documental, histórico y bibliográfico es amplio, los distintos argumentos se sostienen entre sí apoyados en evidencias empíricas (Sautu, 2005: 62).

De una forma similar, para Celestino del Arenal y Rafael Calduch, el planteamiento para el desarrollo de una teoría de la sociedad internacional debe estar caracterizado por un enfoque socio-histórico, que permita dar cuenta de la sociedad internacional tanto de una forma dinámica como estática (Arenal, 2007: 439), y que permita superar el carácter inductivo o deductivo que debiera presidir el proceso metodológico de las Relaciones Internacionales (Calduch, 1991: 28). Estos autores consideran que el estudio de las Relaciones Internacionales que se producen en la sociedad internacional se debe realizar desde la consideración y análisis de la naturaleza de esa sociedad, lo que implica una perspectiva sociológica e histórica en orden a su comprensión (Calduch, 1991: 30; Arenal, 2007: 440). En ese sentido, la propuesta de una narrativa sobre la multicausalidad vinculada a los desplazamientos humanos inducidos por la degradación medioambiental; la evolución de la OIT en su aproximación al Cambio Climático; así como el estudio histórico, la evolución y los casos de estudio recientes sobre los mecanismos de protección social desde la perspectiva de la OIT; permitirán reconocer

en mejor medida los objetivos trazados en esta investigación. Por tanto, el análisis teórico inicial que desde una perspectiva histórica analiza la realidad de los desplazamientos humanos inducidos por la degradación medioambiental, la visión de la evolución legal sobre el reconocimiento de los derechos de estos desplazados, el estudio de la evolución de la implicación de la OIT en cuanto a la integración de políticas climáticas dentro de su mandato, o el análisis y evolución de los mecanismos y experiencias de protección social y su relación con la incidencia del Cambio Climático y la posibilidad del aumento de los desplazamientos humanos, permitirá presentar un conjunto de proposiciones generales que llevan a explicar los diversos comportamientos, interacciones y procesos en el plano social; así como, la elaboración de un marco evidente de respuesta al problema planteado (Arenal, 2007: 456).

Por último, Arenal (2007: 457) reconoce que al plantear una metodología propia del enfoque sociológico-histórico, se puede llegar a explicar la totalidad como expresión de la realidad y como vía de aprehender de la misma, donde el método sociológico permitirá alcanzar un resultado discontinuista sobre un objeto relativamente continuo y el método histórico llenará las lagunas de hechos y acontecimientos asegurando una continuidad, una trama de fenómenos, donde ambos se complementan. En ese sentido, el método sociológico nos permitiría identificar el vínculo entre la multicausalidad vinculada a los desplazamientos inducidos por el clima y las políticas de protección social, permitiendo el enfoque histórico completar esa narrativa (Arenal, 2007: 457).

Con el objetivo de responder a la amplitud de enfoques y discursos propuestos, el material utilizado en la investigación tiene su fundamento principal en diversas fuentes relevantes, como artículos en revistas académicas indexadas, libros o documentos oficiales de instituciones principalmente vinculadas a la OIT y otros organismos del sistema de Naciones Unidas. En ese sentido, en la primera parte de la investigación el amplio abanico bibliográfico utilizado ha tenido como objetivo identificar cuál ha sido y cuál es el estado de las perspectivas, aproximaciones y argumentos presentes en el debate y reflexión sobre la cuestión de estudio y su relación con la evolución, las facetas y los procesos de implementación de políticas que se verán reflejados en la segunda parte. Del mismo modo, en la segunda parte de la tesis, se toma como referente fundamental la documentación oficial de la OIT, ya fueran actas, convenciones, o declaraciones, vinculadas a los Consejos de Administración, la Conferencia

Internacional del Trabajo o Convenciones oficiales, así como otros documentos oficiales y publicaciones que sirven como recapitulación del ideario y mandato de la Organización. También, se hará uso de otras fuentes documentales e investigaciones que soporten desde otras perspectivas teóricas, el desarrollo del análisis del caso de estudio, así como el uso de documentos emitidos tanto por la OIT como otros organismos que dan cuenta de algunas de las experiencias sobre el terreno que permiten reconocer parte de los postulados expuestos en este trabajo.

1.4.2. La aportación de la presente disertación doctoral y el compromiso investigador

Si bien el estudio de las migraciones y su vinculación con la degradación medioambiental es un fenómeno que en las últimas décadas ha ido ganando en importancia, derivando en un aumento de investigaciones vinculadas al mismo, la novedad que ha pretendido abordar esta investigación parte de la propia respuesta a las demandas identificadas en la literatura sobre una mayor involucración de otros campos de estudio, enfoques y organizaciones políticas que pudieran integrar y mejorar el corpus de conocimiento, que se va formando alrededor del estudio de los desplazamientos humanos vinculados a la degradación medioambiental y el Cambio Climático. En ese sentido, la ausencia identificada de estudios pormenorizados en la literatura inicialmente revisada desde el ámbito de las políticas sociolaborales y el enfoque de la acción de la OIT, lleva a proponer un análisis exhaustivo, reconociendo aspectos de importancia que hasta ahora no se han desarrollado en profundidad.

Los déficits existentes en la traslación del conocimiento científico sobre los desplazamientos inducidos por el clima al ámbito político y de toma de decisiones y a la concreción de políticas y programas en el terreno, han servido como apoyo para profundizar en uno de los pilares del mandato de la OIT, que son las políticas y mecanismos de protección social, identificándose igualmente un reconocimiento en la literatura inicial de la importancia de estas políticas (Foresight, 2011: 145), pero no una concreción y un análisis exhaustivo de estos mecanismos bajo este contexto.

Otra de las aportaciones iniciales de relevancia que se considera puede aportar esta investigación, surge de las demandas iniciales en el debate académico sobre la

necesidad de proponer marcos normativos que puedan nutrir el debate y aportar soluciones y respuestas al problema de los desplazamientos climáticos. En ese sentido, se considera la identificación inicial de la OIT como una organización con capacidad de emitir normas y convenciones vinculantes y no vinculantes a nivel internacional, pero que sin embargo no ha tenido una traslación exhaustiva a la capacidad que pudieran tener estas normativas en el debate propuesto. A tal respecto, se considera principalmente el análisis del Marco Multilateral para las Migraciones Laborales de la OIT (OIT, 2007c), como un documento que desde su análisis puede aportar respuestas de importancia al actual debate global sobre la necesidad de implementar o adaptar mecanismos de protección para los migrantes climáticos.

Por último, se quiere reconocer que esta investigación tiene una parte importante de su argumento y justificación en el propio reconocimiento de la realidad y urgencia por desarrollar respuestas medioambientales, económicas, sociales y políticas a la creciente degradación medioambiental e incidencia del Cambio Climático sobre el sistema biogeofísico, como más específicamente sobre las propias sociedades humanas.

En su propuesta de bases para una teoría de las Relaciones Internacionales, Celestino del Arenal parte del análisis inicial que considera que gran parte de las teorías de las relaciones internacionales no tienen como objeto directo la acción sino sobre todo la descripción, explicación, interpretación, predicción de los fenómenos estudiados o el establecimiento de un modelo o técnica social que sea operativa a posteriori. Este análisis lleva al autor a reconocer la necesidad reciente de identificar y orientar la teoría e investigación en las relaciones internacionales hacia la acción, considerando *“la toma de conciencia de la importancia, gravedad y urgencia de los problemas del mundo”* (Arenal, 2007: 434). Vikram Kolmannskog (2013: 17) en su investigación más específica sobre los desplazados vinculados al Cambio Climático y los desastres naturales, reconoce igualmente esta necesidad afirmando que *“investigo y escribo sobre todo con el fin de mejorar la acción práctica y política”*. Este compromiso necesario que se quiere reconocer en la presente tesis por parte del investigador, lo desarrolla Arenal a partir de lo aportado por otros autores dentro del ámbito de las relaciones internacionales como Roberto Mesa, Frederick Dunn o Manuel Medina²⁰. Se quiere

²⁰ Arenal toma como referentes las lecturas de estos autores: Mesa, R. (1982), *La sociedad internacional contemporánea. Documentos básicos*. Taurus, Madrid; Dunn, F. (1948), “The Scope of International

entender que por un lado el teórico de las relaciones internacionales no debe mantener una relación impersonal o abstracta con el objeto de estudio, sino que debe hacerlo desde su propia experiencia personal (Arenal, 2007: 424) donde, además de las razones científicas, debe haber un mínimo de honestidad personal y una aspiración a dar una respuesta interesada y comprometida (Arenal, 2007: 425). Del mismo modo, como se ha comentado, ese compromiso debe dirigirse a orientar el conocimiento y los hechos hacia la dirección que se desea, generando una ciencia práctica o aplicada (Arenal, 2007: 434), lo que traslada el trabajo del investigador desde la simple observación, descripción y predicción hacia la búsqueda y propuesta de soluciones *“a los acuciantes problemas internacionales y proporcionar, en la medida de lo posible, alternativas a los mismos”* (Arenal, 2007: 435). Es en base a estos argumentos desde donde la presente tesis doctoral quiere encontrar su espacio y ser útil tanto en el contexto académico como en el político y social.

1.4.3. Estructura Argumental y Expositiva

La exposición de la presente investigación se estructura en base al propio proceso de investigación, el cual en una primera parte ha consistido en la explotación y análisis exhaustivo de fuentes primarias y secundarias, con el objetivo de identificar el actual estado de la cuestión en el estudio de los desplazamientos inducidos por el clima, proponiendo en este sentido una narrativa que permita comprender mejor el estudio desarrollado en la segunda parte de la tesis. Ese segundo bloque, enmarca los aspectos más relevantes del caso de estudio propuesto, concluyéndose la investigación con un último capítulo que pormenoriza las conclusiones alcanzadas.

Detallando aún más la estructura de este trabajo, una vez desarrollado el **primer capítulo** en el cual se han determinado las premisas teóricas, objeto, hipótesis y metodología, el análisis teórico comienza con el **segundo capítulo** y el establecimiento de unos antecedentes iniciales a la investigación, proponiendo un análisis histórico de las dimensiones sociales de los desplazamientos vinculados al medioambiente hasta la actualidad con la mayor incidencia del Cambio Climático, así como un análisis de este

Relations”, *World Politics*, vol.1; Medina, M. (1973), *La Teoría de las Relaciones Internacionales*. Seminarlos y Ediciones, Madrid.

tipo de desplazamientos desde una perspectiva sociolaboral. El segundo bloque que plantea este primer capítulo introductorio analiza el debate sobre los desplazados medioambientales desde la década de los 40 del siglo XX de los desplazamientos desde la perspectiva neomaltusiana, así como una aproximación a la actual problemática vinculada a las propuestas terminológicas y estimativas.

El **capítulo tercero**, continúa la discusión sobre los aspectos terminológicos a partir del enfoque basado en derechos, como modo de enlace con el análisis que del problema se hace en el Derecho Internacional de los Refugiados y el mandato del ACNUR y de un modo más amplio desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

El **capítulo cuarto**, concluye con el análisis teórico y la enmarcación del primer objetivo de la investigación. Este capítulo, propone de inicio, parte del debate teórico contemporáneo que pasa de definir el problema de los desplazamientos humanos vinculados al cambio medioambiental como resultado de una sola variable o como resultado de un proceso multicausal. Con respecto a este último enfoque, se quiere mencionar el análisis realizado desde autores vinculados a la ecología política y los enfoques que desde el análisis de la vulnerabilidad social y la resiliencia se han propuesto. En ese sentido y por último, se consideran las respuestas que se han propuesto al problema a partir de la capacidad de respuesta y adaptación de las sociedades ya sea para enfrentar la posibilidad del desplazamiento mejorando la resiliencia de las comunidades y evitando en cierto modo el desplazamiento, o entendiendo la migración como una estrategia adaptativa.

En la segunda parte de la tesis se propone el caso de estudio inicial a partir de las organizaciones del ámbito sociolaboral y más específicamente la OIT.

Se propone en primer lugar y como **capítulo quinto**, la vinculación de los aspectos relativos a la economía verde y las dimensiones sociales del Cambio Climático en un contexto de crisis global, como introducción al análisis de la acción de la OIT en relación al Cambio Climático y la degradación medioambiental, el mandato y los diferentes programas que la Organización ha venido desarrollando y su interacción, a saber, los programas, mandatos e iniciativas en: trabajo decente, diálogo social, transición justa, adaptación y empleos verdes.

El **capítulo sexto**, se vincula al segundo objetivo propuesto de esta investigación, proponiendo un análisis inicial sobre el enfoque basado en derechos de la OIT. Cómo este enfoque, centrado específicamente en los derechos laborales, se integra en el debate climático y cómo desde el ámbito de las negociaciones climáticas se ha venido asumiendo el problema de los desplazamientos inducidos por el clima y la consideración de la perspectiva sociolaboral, así como si esta perspectiva ha encontrado puntos en común con la evolución e integración de la OIT en la CMNUCC.

El **capítulo séptimo**, profundiza en el análisis de los mecanismos de protección social como herramientas necesarias y adaptables en nuevos contextos de pobreza y desigualdad, a partir de una evolución histórica y el avance del concepto y mecanismos durante el siglo XX. Este capítulo centra su discurso en el análisis de la iniciativa de los “Pisos de Protección Social” (PPS) liderada por la OIT y la OMS. A partir de esta propuesta, el capítulo estudia la realidad contemporánea de las políticas globales de protección social frente a los desafíos vinculados a la globalización y el clima.

El **capítulo octavo**, propone una visión general sobre la incidencia de los mecanismos de protección social, tanto a la hora de reforzar la resiliencia de las comunidades, como de apoyar los desplazamientos humanos vinculados al clima. Igualmente, se analiza cómo los mecanismos de migración laboral, aparecen como necesarios a la hora de mostrar respuestas ante las migraciones climáticas, así como su interacción con los mecanismos de protección social, desde el análisis específico del Marco Multilateral de la OIT para las migraciones laborales, entre otros marcos normativos.

Por último, el **capítulo noveno** contiene las conclusiones a las que se ha llegado con esta tesis, tanto desde el planteamiento y análisis teórico de la primera parte, como desde el análisis hecho en la segunda parte.

CAPITULO 2. EL IMPACTO SOBRE LAS SOCIEDADES HUMANAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO. LA MIGRACIÓN COMO UNA RESPUESTA QUE INTEGRA DIVERSOS FACTORES

2.1. Aproximación histórica a los desplazamientos humanos inducidos por el medioambiente y el clima. La incidencia del Cambio Climático como un hecho social

Al investigar acerca de la incidencia del Cambio Climático sobre las migraciones en las sociedades contemporáneas, no es baladí recordar la centralidad que históricamente ha tenido la movilidad humana en la adaptación a contextos cambiantes. La evolución del ser humano ha sido posible, en parte, gracias a esta capacidad de desplazamiento conseguida por una combinación singular de atributos biológicos y sociales, como el desarrollo de una postura erguida con locomoción bípeda, unas manos prensiles gracias a un pulgar oponible, o principalmente poseer el cerebro mayor de todos los primates (Broszimmer, 2005: 40). Franz Broszimmer en su libro “Ecocidio” (2005) justifica esta evolución a partir de lo expuesto por Rodman y McHenry (1980) y su explicación del bipedismo como consecuencia del impacto de un Cambio Climático en África, que secó en parte el continente, produciendo que se alternaran zonas de sabana abierta con otras áreas dispersas de selva (Rodman y McHenry, 1980: 105). De las dificultades de los primeros homínidos que vivían en refugios boscosos para encontrar alimento suficiente en un único lugar, nació la necesidad de erguirse y aprender a caminar sobre dos piernas, lo que les permitiría una mejor visibilidad y recorrer largas distancias en terreno descubierto hasta el siguiente espacio boscoso (Broszimmer, 2005: 44).

El disfrute de este mecanismo locomotor y la aparición de los primeros antepasados humanos, *Homo habilis* y *Homo erectus*, en Africa, hace aproximadamente 2,5 y 1,6 millones de años respectivamente, llevó a la búsqueda de emplazamientos más fértiles en los que cazar, asentarse, enriquecer y ampliar la dieta. Como resultado, y paso a paso, nuestros ancestros ganaron en fortaleza y conocimiento para seguir explorando un mayor territorio (Goudie, 1981: 13). Los restos humanos más antiguos encontrados en los sedimentos del Valle del Rift en el este de África, en países como Tanzania, Kenia y Etiopía, sirven para evaluar como las poblaciones humanas han aumentado su capacidad para ir ampliando espacios conocidos y esparcirse virtualmente por la totalidad de la superficie del planeta (Goudie, 1981: 7), comenzando con una existencia itinerante como cazadores-recolectores, avanzando y moviéndose hacia terrenos y economías más

propicias en los que asentarse y poder desarrollar sus vidas (Ehrlich y Ehrlich, 1993: 56). Sin embargo, el aprovechamiento continuado de un medioambiente adecuado para el florecimiento de la vida, la evolución de los seres vivos, y en el caso de los seres humanos, el desarrollo y asentamiento de civilización y sociedades, también ha implicado en diferentes momentos el sufrir sus desventajas, que se han expresado en forma de diferentes tipos de desastres naturales o causados por la mano del ser humano, ya fueran de impacto súbito o de evolución lenta.²¹

En las últimas décadas un número significativo de investigadores han tratado de explicar la aparición de civilizaciones, su progreso y posterior desaparición o desplazamiento más allá de factores sociales, económicos o políticos, teniendo en cuenta igualmente las presiones demográficas o sus contribuciones al deterioro medioambiental y la disminución de recursos (Ehrlich y Ehrlich, 1993: 47). Weiss y Bradley (2001: 609) sitúan uno de esos primeros colapsos y desplazamiento de sociedades debido al cambio del clima, los usos del suelo y la presión demográfica, en la comunidad *Natufiense* hace 12.000 años en la actual región de Oriente Próximo. Por su parte, Jared Diamond (2006: 70) considera la imposibilidad de desplazarse de las comunidades en los procesos históricos de deforestación de las islas del Pacífico, lo que provocó que las comunidades afectadas languidecieran, entraran en conflicto o llegaran incluso a desaparecer, como fruto de su propia acción sobre el medio. Es desde su libro titulado *“Colapso: Por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen”* (2006) que Diamond muestra varios casos de estudio que ejemplifican diferentes procesos a lo largo de la historia, que han mostrado cómo las consecuencias de una interacción mal llevada entre las sociedades humanas y el medioambiente han llegado a provocar la desaparición de civilizaciones o el abandono de los lugares de asentamiento de las mismas por parte de sus habitantes. Entre los factores identificados más importantes que se reconocen en este “colapso” el autor sitúa los propios procesos de autodestrucción de recursos naturales de los que dependían las sociedades, pero que en el momento de suceder llegaron a pasar inadvertidos por esas sociedades (Diamond, 2006).²²

²¹ Se pueden extraer lecturas positivas de estos cambios dramáticos. Este sería el caso del Cambio Climático que aconteció al fin de la última glaciación en el Holoceno y gracias al que la civilización humana pudo experimentar su rápido desarrollo en los últimos 10.000 años (Duarte *et al.*, 2006: 105).

²² Entre los procesos de degradación medioambiental y posterior abandono de hábitats que desarrolla Diamond están aquellos vinculados a la necesidad de aumentar la producción agrícola debido al aumento de población. Esta situación forzaría a las comunidades a adoptar medios de producción agrícola intensivos (como el regadío, la duplicación de cosechas o el cultivo de terrazas) y a trasladar la

Otras investigaciones han enumerado y coincidido en cómo la degradación medioambiental, en muchos casos autoinducida, ha llevado al declive e incluso desaparición de muchas civilizaciones a la largo de la historia de la humanidad. Se pueden mencionar entre otros casos, el declive de la isla de Pascua por la degradación y la sobreexplotación no sostenible vinculada en parte a razones de simbolismo como la fabricación de Tótems, que llevó a la pauperización en la calidad de vida de sus habitantes (O'Neill *et al.*, 2001: 77; Broswimmer, 2005: 96; Diamond, 2006: 70); las presiones demográficas y ecológicas, el cultivo intenso de unas tierras tropicales propensas a la erosión y el impacto de un Cambio Climático brusco expresado en un periodo de sequía que llevó al colapso de la civilización Maya en América Central (Ehrlich y Ehrlich, 1993: 47; Broswimmer, 2005: 93; Diamond, 2006: 132); otro ejemplo, está en la deforestación de grandes terrenos en la antigua China (Ehrlich y Ehrlich, 1993: 47), que Broswimmer explica desde las advertencias del filósofo chino Mengzi (Mencio), que consciente de la degradación medioambiental en Asia, advirtió a los gobernantes de la China imperial sobre el uso abusivo de los recursos y el suelo (Broswimmer, 2005: 71). Destacan también otros casos como el abandono de Groenlandia por los primeros colonos *nórdises* (Diamond, 2006: 207); la desaparición de antiguas ciudades en el norte de África debido a la extensión del desierto del Sáhara (O'Neill *et al.*, 2001: 77); los casos considerados por Paul y Anne Ehrlich (1993: 47), como las antiguas civilizaciones en el desierto de Thar en Pakistán; el colapso de las civilizaciones mesopotámicas en el suroeste de Asia después que los mongoles destruyeran sus sistemas de riego (Broswimmer, 2005: 73); o la deforestación de Grecia (Broswimmer, 2005: 79) y la degradación medioambiental posterior también en el mediterráneo provocada por los romanos (Broswimmer, 2005: 83) en las épocas de mayor esplendor de estas civilizaciones.

Robert A. McLeman (2014), avanza en la historia y en el estudio de los desplazamientos humanos vinculados al clima a partir del estudio de las variaciones en las temperaturas entre los siglos X y XIV. En este caso el inicial aumento de

producción de tierras óptimas escogidas en primer lugar hacia tierras menos rentables. Estas prácticas no sostenibles supondría un deterioro medioambiental y degradación de los suelos que, llegado a un punto de no retorno, produciría el abandono de los mismos, haciendo entrar a las sociedades en crisis debido a la escasez de alimentos y hambrunas, lo que en última instancia llevaría al conflicto y el enfrentamiento por unos recursos demasiados escasos, así como al derrocamiento de las elites gobernantes por parte de las masas (Diamond, 2006: 14).

temperaturas propició un clima benigno para el progreso y los desplazamientos humanos en el continente europeo, del mismo modo que provocó grandes sequías en el continente americano que llevaron al colapso de civilizaciones. Sin embargo, este aumento de las temperaturas se vio seguido de un descenso relativamente brusco en el hemisferio norte denominado la “pequeña edad de hielo”, que igualmente supuso el desplazamiento de poblaciones asentadas en el norte de Europa (McLeman, 2014: 5-6).

De los ejemplos propuestos y la línea seguida por diferentes estudios, surge una conclusión que consideraría que tanto el colapso de las civilizaciones como los desplazamientos de personas por razones medioambientales o vinculadas a un Cambio Climático *natural* no son un fenómeno nuevo. A través de la observación de la historia de la humanidad se encuentran ejemplos de cómo estos desplazamientos, tanto de individuos y comunidades, han sucedido en gran medida debido a la degradación de los lugares de asentamiento, la incidencia de desastres naturales, el agotamiento de recursos o la sobre-explotación entre otros factores, viéndose realimentados por contextos de pobreza, carestía de alimentos, conflictos y desigualdad social (Stojanov, 2008: 123).

Sin embargo, los procesos de Cambio Climático acaecidos en la Tierra que han resultado en el florecimiento de unas condiciones de vida idóneas para que el ser humano pudiera evolucionar y erigirse como especie hegemónica en el Planeta, no han tenido entre sus factores el componente antropogénico, es decir, se han basado en causas naturales sin la existencia de una influencia de las actividades humanas en su desarrollo.

Por el contrario, en la actualidad se asiste a unos procesos de cambio y calentamiento *inequívoco* y sin precedentes en los últimos decenios a milenios en el sistema climático de la Tierra, resultado del aumento desde 1750 de las concentraciones atmosféricas de Gases de Efecto Invernadero (GEI) resultado de la actividad humana (IPCC, 2013b: 2). Igualmente, se espera que estas emisiones continúen influyendo y alterando el sistema climático mundial durante el siglo XXI, incluso más de lo que se observó durante el siglo XX (IPCC, 2007b: 13). Diferentes publicaciones y organismos corroboran lo expresado durante las dos últimas décadas por el IPCC. Por ejemplo, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA) con motivo de la 18ª Conferencia de las Partes (CdP18) de la CMNUCC celebrada en Doha en

diciembre de 2012 no dejaron lugar a dudas acerca de la más que probable posibilidad de que la Tierra sea más cálida en el futuro. El informe del PNUMA estima en 49 Gtco2-eq (Gigatoneladas de dióxido de carbono equivalente) las emisiones actuales de gases de efecto invernadero a nivel mundial, tomando como base datos de 2010. Estos resultados superarían en un 14% la estimación media (44 GtCO2eq) del nivel de emisiones para 2020, vinculándose con una alta probabilidad de cumplir el objetivo de los 2°C en el aumento de temperatura. Además, estas estimaciones serían aproximadamente un 20% mayores que las emisiones globales del año 2000 (PNUMA, 2012: 2). Debido a esta probabilidad, factible, de superar esta meta histórica, las proyecciones consideran que podría llegar a darse una subida de más de 3°C por encima del clima preindustrial durante este siglo, con un 20% por ciento de probabilidades de que esta subida alcance los 4°C en el año 2100 y con la posibilidad de que si los compromisos y medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero no se cumplieran, este calentamiento de hasta 4°C podría llegar a darse en el año 2060 (Banco Mundial, 2012b: xiii). Con la Tierra en un proceso de aumento de la temperatura de hasta 4°C, el Presidente del Banco Mundial, Jim Kim advirtió que un aumento de 4°C sería “*devastador*” y que las diferencias con nuestro clima actual serían tan considerables, que este aumento vendría acompañado de una mayor incertidumbre y nuevos riesgos que amenazarían la propia capacidad de anticipar y planificar respuestas a los cambios (Banco Mundial, 2012a). Pero las respuestas no parecen seguir ese camino, según expresó la Secretaria Ejecutiva de la CMNUCC Christiana Figueres en palabras recogidas por la Alianza Clima y Desarrollo (Bickersteth *et al.*, 2012), dado que los países no han adoptado las medidas suficientes para frenar la posibilidad de un Cambio Climático cada vez más peligroso: “*es importante destacar que los compromisos actuales, ya sean en el marco del Protocolo de Kioto o la Convención de forma voluntaria, no son suficientes para garantizar que el aumento de la temperatura media global permanecerá por debajo de los 2°C. Hay una brecha cada vez mayor entre la acción de los países y lo que la ciencia nos dice*”.

Sin embargo, pese a estos datos, para Bronislaw Szerszynski (2010: 19) la humanidad no ha llegado a entender y a leer correctamente estos cambios, asumiendo una capacidad auto-atribuida de control, que le lleva a considerar el clima como un “código” que puede ser dominado y controlado, donde además, estos procesos de cambio no se van a circunscribir únicamente a una cuestión climática, sino que afectarán a la totalidad

de los procesos biofísicos que afectan a la Tierra. La definición de Cambio Global explica estos procesos como el *“conjunto de cambios ambientales afectados por la actividad humana, con especial referencia a los cambios en los procesos que determinan el funcionamiento del sistema Tierra”* (Duarte *et al.*, 2006: 23). En donde la acción de las sociedades humanas se hace evidente y es un actor importante en el desarrollo del proceso, reflejándose en palabras de Szerszynski y Urry (2010: 4) de esta forma: *“el Cambio Climático es siempre social, lo social no necesita ser añadido al problema, únicamente tiene que ser revelado”*.

El trabajo de Carlos Duarte y otros investigadores (2006) en el libro *“Cambio global: Impacto de la actividad humana sobre el sistema Tierra”* asume esta posición, considerando que una característica esencial del Cambio Global es la interacción entre los sistemas biofísicos entre sí y entre éstos y los sistemas sociales, en donde el Cambio Climático²³ referido como *“el efecto de la actividad humana sobre el sistema climático global, que afecta a otros procesos fundamentales del funcionamiento del sistema Tierra”*, es una consecuencia del Cambio Global (Duarte *et al.*, 2006: 23). Del mismo modo, los impactos o consecuencias sociales de ese cambio global son el resultante de estas interacciones entre los cambios en el medio biogeofísico y los cambios en el medio social concreto, que aunque no son siempre directas, se pueden encontrar influidas por otros ámbitos de la actividad social (Pardo, 2010: 14). Como expresa Hulme, los humanos en los últimos dos siglos han transformado el tiempo de una forma que, ya no hay tal cosa como el “clima natural”, sino el “clima humano” y esto hace que el sistema climático, debido a su conexión con la acción antropogénica *“esté marcado profundamente por la humanidad, del mismo modo que nuestros paisajes, océanos o nuestros propios cuerpos”* (Hulme, 2010: 269).

En este contexto cobra importancia el término “Antropoceno”, propuesto para definir la época geológica actual y que fue acuñado en el año 2000 por el ganador del Nobel, Paul Crutzen y su colega Eugene Stoermer. Este periodo tendría su inicio en la última parte del siglo XVIII, dado que durante los últimos dos siglos los efectos globales de las actividades humanas han sido claramente perceptibles. En ese sentido, a partir de los

²³ En este punto se quiere hacer mención a la aparición de autores que se muestran escépticos y ponen en cuestión el consenso científico sobre el Cambio Climático y las políticas vinculadas al mismo. Anthony Giddens (2010: 35) enumera a algunos de estos autores como Fred Singer y Dennis Avery, Patrick Michaels, Bjorn Lomborg o Christopher Booker y Richard North.

impactos crecientes de las actividades humanas en la tierra y la atmósfera, los autores destacan el papel central de la humanidad como una “fuerza ecológica” sobre la geología y la ecología, considerando, por tanto, que los impactos de las actividades humanas continuarían durante los próximos miles o millones de años, salvo que aconteciera una gran catástrofe (Crutzen y Stoermer, 2000: 17-18). Entre los factores principales vinculados a esta influencia humana, Crutzen (2002: 23) considera la rápida expansión de la humanidad en el número y la explotación de los recursos por habitante de la Tierra a un ritmo constante. Esta interacción población-recursos ha llevado a que el primer factor crezca más rápido que el segundo, esperándose que la población mundial llegue a los 10.000 millones de habitantes en la Tierra durante el siglo XXI como valor medio y cifra a la que se acercan muchas proyecciones demográficas (Duarte *et al.*, 2006: 24-25).

Esta dinámica en el aumento en el consumo de recursos terrestres, ha llevado a una conversión continua de ecosistemas sin perturbar hacia ecosistemas adaptados al uso humano, lo que ha implicado un gran crecimiento de zonas urbanas desde la revolución industrial, a lo que hay que añadir el desarrollo de maquinaria y el aumento de la población mundial (Duarte *et al.*, 2006: 26). Para Urry, este crecimiento masivo de población y grandes centros urbanos, las múltiples movilidades, un “excesivo” consumo mundial y el aumento de las emisiones de carbono, está destruyendo las condiciones globales de la vida humana sobre la Tierra (Urry, 2010: 192). La conclusión compartida que surge de este análisis es que el modelo de desarrollo actual es insostenible, no sólo desde la perspectiva medioambiental, sino también desde una visión económica, social y laboral (OIT, 2012a: vii).

La forma en que este modelo de desarrollo insostenible impacta sobre las sociedades humanas puede observarse a partir de las cifras de personas afectadas, ya fuera por el aumento histórico de la población mundial y más específicamente la población urbana, el número de migrantes y refugiados que tienen que huir de sus lugares de origen, así como el aumento de las desigualdad y la pobreza entre países o entre personas.

Las cifras globales dan luz a esta realidad, con estimaciones que situaban a la población mundial a mediados de 2013 en 7.200 millones de personas, esperando que se alcancen los 8.100 millones en 2025, los 9.600 millones en 2050 y los 10.900 para 2100

(UNDESA, 2013: 1). Igualmente, se considera el 23 de mayo de 2007, como el “*día de la transición*”, momento en el que la población urbana mundial superó a la rural por primera vez.²⁴ Este aumento de la población mundial y urbana implica el aumento de la población sumida en la pobreza y la proliferación de núcleos urbanos deprimidos como núcleos chabolistas o favelas (Urry, 2010: 197).²⁵

En cuanto a las cifras de migrantes a nivel global, el Banco Mundial cifra en más de 215 millones de personas (el 3 por ciento de la población mundial), las personas que viven fuera de sus países de nacimiento (Banco Mundial, 2011c: ix), lo que coincide con lo expresado por la División de Población de las Naciones Unidas que estima que la cifra total de migrantes internacionales en todo el mundo ascendía al menos a 214 millones en el año 2010 (UNPOP, 2008: 1). Estas tendencias irán aumentando según reconoce la OIT, que avisa del incremento en el número estimado de personas migrantes, influyendo en este aumento las tendencias demográficas globales, el aumento en las diferencias de ingresos, diferencias en el acceso a la seguridad humana y el disfrute de derechos, y el aumento de las redes de migrantes en el futuro debido a los cambios en el medioambiente y el clima (OIT, 2010e: 222). Por último, y referido a los refugiados, el ACNUR cifró para 2012 en 35,8 millones el número de personas protegidas por la Organización, desglosando esta cifra a partir de dos grupos principales, 17,7 millones de desplazados internos y 10,5 millones de refugiados (ACNUR, 2013: 2).

Teniendo en cuenta que la migración internacional y el desplazamiento social, como consecuencia del Cambio Climático y los desastres naturales, se irán incrementando en un futuro próximo, se quiere reconocer también como factores de refuerzo de estas tendencias los procesos de globalización y la crisis económica periódicas en los países pobres (Real, 2007: 73). John Urry vincula más específicamente los procesos de movilidad en el contexto actual de la globalización, considerándoles como un producto de consumo del capitalismo contemporáneo, en donde ha habido una reconfiguración de la economía y de la sociedad en torno a las “movilidades”, con la existencia de un

²⁴ De hecho el crecimiento de la población mundial que vive en zonas urbanas ha experimentado un crecimiento constante que ha pasado del 10 por ciento en 1900 a más del 50 por ciento en 2009, esperándose alcance el 59 por ciento en 2030 (Adger *et al.*, 2014: 11).

²⁵ Como otros datos a añadir a los propuestos, se espera que la población mundial que vive en zonas urbanas aumente en 2.600 millones, pasando de 3.600 millones de personas viviendo en zonas urbanas en 2011 a 6.300 millones estimadas para 2050 (UNDESA, 2012: 1). Este factor se expresa también en las tendencias demográficas mundiales que reflejan que durante los últimos 50 años, 800 millones de personas emigraron de las zonas rurales a las urbanas (Sakuyama, 2007: 1).

emergente sistema en el que la economía, la sociedad y los recursos se extienden por todo el mundo (Urry, 2010: 199), con muchas personas que son o aspiran a ser conocedores y coleccionistas de lugares (Urry, 2010: 200), donde surgen lugares de consumo excesivo como Dubái. Pero estos lugares no existirían sin que al mismo tiempo otras personas sufrieran en sus “carne” la construcción de estos lugares, con el desposeimiento de los derechos de los trabajadores, de las tierras de los campesinos, o de los derechos consuetudinarios, entre otros (Urry, 2010: 203). Estas situaciones se agravarán aún más, a partir de la degradación medioambiental y la necesidad de muchas personas de huir de sus hogares para escapar del calor, las inundaciones, las sequías o los fenómenos meteorológicos extremos (Urry, 2010: 205).

El aumento de la población y movilidad humana, se traduce igualmente en un aumento de las cifras globales en el uso del territorio, agua y energía per cápita y su posterior degradación y escasez. Sin embargo, una visión global ocultaría los desequilibrios regionales, entre los países cuyos ciudadanos consumen más recursos, y los que apenas alcanzan niveles mínimos de subsistencia, evidenciándose esta realidad en continentes como Asia y África. Estos desequilibrios reflejan no sólo diferencias geográficas en la disponibilidad de recursos, sino también en los estilos de vida (Duarte *et al.*, 2006: 27-28).

Ulrick Beck argumenta que una de las premisas fundamentales de la sociología, la distinción entre la desigualdad social y la natural, se ha convertido en insostenible, ya que el horizonte de la desigualdad ligado a la realidad del Estado-nación, se transforma en situaciones de supervivencia o de posibilidades de supervivencia bajo una sociedad del riesgo mundial. En este sentido, la vulnerabilidad como factor se convierte en fundamental, ya que aunque algunos países o grupos pueden hasta cierto punto absorber las consecuencias de los desastres naturales, aquellos que sufren en mayor medida la vulnerabilidad social, experimentan el colapso del orden social y la escalada de la violencia (Beck, 2010: 258). Trasladar este planteamiento al ámbito del Cambio Climático, lleva a provocar preocupaciones sobre la equidad social y la forma en que aumentan las presiones sobre las infraestructuras y las capacidades institucionales (Parry *et al.*, 2007: 53). En este contexto, Beck considera que las desigualdades sociales y el Cambio Climático son “dos caras de la misma moneda”, ya que no se puede conceptualizar las desigualdades y el poder sin tener en cuenta las consecuencias del

Cambio Climático, y no se puede conceptualizar el Cambio Climático sin considerar su impacto en las desigualdades sociales y el poder (Beck, 2010: 257).

En última instancia, son la totalidad de las sociedades y las personas que las componen quienes van a sufrir las consecuencias del cambio global bien sea directamente, bien indirectamente a través del cambio del medio biogeofísico (Duarte *et al.*, 2006: 105-6), ya que aunque el Cambio Climático puede hacer aumentar las desigualdades entre pobres y ricos, así como entre centro y periferia, las disuelve igualmente, dado que cuanto mayor sea la amenaza, menos posibilidades tendrá la humanidad, incluyendo ricos y poderosos, de poder evitarlo. En esa línea, Beck concluye que el Cambio Climático es tanto jerárquico como democrático, lo que debería llevar a cooperar a la humanidad y a reinventar su política hacia modelos más “verdes”, a fuerza de verse amenazada en su totalidad (Beck, 2010: 258). Vale la pena, a partir de esta reflexión, volver a rebatir la ingenua creencia de un ser humano dominante de las fuerzas de la naturaleza, proponiendo atemperar esa percepción con responsabilidad y humildad como parte de la nueva condición humana bajo el actual periodo del Antropoceno (Pálsson *et al.*, 2013: 11).

Por tanto, las comunidades humanas no deben ser sólo las víctimas de los impactos negativos del Cambio Climático, sino que deben ser las impulsoras del cambio que reoriente las estrategias de desarrollo y respuesta. Es decir, las respuestas deben pasar por abordar los ajustes de los sistemas humanos y los sistemas naturales frente a entornos que son nuevos o con cambios rápidos, con características caóticas en ciertos casos, de manera que se pueda moderar el daño y/o aprovechar sus oportunidades positivas (Pardo, 2010: 16). Por tanto, si un objetivo es el de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y limitar el aumento de las temperaturas, se hace necesaria la reorganización total de la vida social, lo que implica no únicamente cambios en las individualidades, sino cambiar la totalidad de los sistemas económicos, tecnológicos o de práctica social (Urry, 2010: 8). Sin unas medidas de mitigación y adaptación adecuadas, que integren una serie de medidas que consideren y se centren en las dimensiones sociales del Cambio Climático, se prevé un mayor aumento de las vulnerabilidades, poniendo la seguridad y la salud humana en riesgo, y limitando la consecución de objetivos ligados al desarrollo sostenible (UN TT SDCC, 2011: 5).

Desde el Informe del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Dimensiones Sociales del Cambio Climático (UN TT SDCC, 2011) se consideran cuatro razones fundamentales para incluir la dimensión social a la hora de enfrentar el Cambio Climático: en primer lugar, las dimensiones sociales ya están reconocidas en los acuerdos climáticos existentes, aunque de una forma elemental, escasa y poco aplicada en la práctica; en segundo lugar, la inclusión de la dimensión social en la política climática es un requisito previo para garantizar el respeto de los derechos humanos en escenarios donde los impactos del Cambio Climático y las respuestas que se proponen para enfrentarlo impactan sobre la seguridad fundamental, la vida, la salud y los medios de vida de las personas, especialmente los más vulnerables; en tercer lugar, la eficacia de las políticas de Cambio Climático se vería reforzada si las dimensiones sociales estuvieran totalmente integradas, siendo factores de importancia el cambio de hábitos de consumo y producción; y cuarta, existen sinergias esenciales entre la agenda del Cambio Climático y el Desarrollo Sostenible y las agendas de Derechos Humanos, tanto en términos de sus objetivos y sus medios de realización. Mediante la integración de los aspectos sociales en la política climática, estas sinergias generarían un mayor potencial para ampliar los resultados concretos (UN TT SDCC, 2011: 6).

Enfrentar las migraciones humanas, entendidas como un proceso social originado por el Cambio Climático y que en la actualidad desempeña un papel fundamental en la mayoría de las transformaciones sociales contemporáneas, aparece como una de las respuestas necesarias que permita reducir esos peligros para la cohesión de las sociedades que enfrentan los impactos del Cambio Climático. En ese sentido, las migraciones aparecen en el contexto del cambio global, como un resultado del mismo (económico, ecológico, social) teniendo además la capacidad de provocar cambios posteriores, tanto en las sociedades de origen como en las receptoras (Duarte *et al.*, 2006: 113), lo que dada su mayor relevancia e implicaciones en los ámbitos sociales, económicos, políticos o culturales, ha llevado a incrementar la atención tanto por parte de responsables políticos como de investigadores desde diferentes ámbitos académicos.

Como se ha indicado, la identificación de los vínculos entre el Cambio Climático y la migración humana no son nuevos. A lo largo de la historia de la humanidad, los desplazamientos de individuos y grupos por razones medioambientales o climáticas se han producido en mayor o menor medida, ya fuera por causas naturales, o debido a la

propia acción humana sobre el medio (O'Neill *et al.*, 2001; Broswimmer, 2005; Diamond, 2006). Sin embargo, a partir de los impactos provocados por el Cambio Climático, esta tendencia histórica ha ganado en importancia y visibilidad conforme cada vez datos más fehacientes se han ido obteniendo sobre el fenómeno y su impacto sobre las sociedades, especialmente durante la última parte del siglo XX y una vez entrado el siglo XXI. De hecho, diferentes informes avisan de un mayor número de desplazamientos humanos como consecuencia de los impactos vinculados al Cambio Climático, como el aumento de eventos climáticos extremos, la subida del nivel del mar, o un mayor número e intensidad de las sequías entre otros (Stern, 2006; Christian Aid, 2007; Laczko y Aghazarm, 2009; Warner *et al.*, 2009; Foresight, 2011).

Tomando como referente en el campo de la investigación científica sobre el Cambio Climático los informes de evaluación realizados por el IPCC, se puede encontrar una primera referencia al fenómeno de los desplazamientos humanos como consecuencia del Cambio Climático en el Primer Informe de Evaluación del IPCC en 1990, en donde se advierte que los nuevos valores de precipitación y temperatura consecuencia del Cambio Climático supondrían que millones de personas probablemente se verían obligadas a desplazarse debido a la erosión costera, las inundaciones o los trastornos agrícolas y que *“podrían señalar el comienzo de grandes migraciones demográficas, alterando gravemente en unos cuantos años las pautas de asentamiento y, en algunas zonas, causando inestabilidad social”* (IPCC, 1992: 62).

Conforme el IPCC ha avanzado en sus hallazgos y evidencias sobre el Cambio Climático, los sucesivos informes de evaluación han incrementado la información al respecto, como el Cuarto Informe de Evaluación de 2007 (Adger *et al.*, 2007: 736):

“La migración de personas o la reubicación de los asentamientos se han discutido en varios estudios como una potencial opción de respuesta adaptativa a los impactos del Cambio Climático cuando en los entornos locales se superen los umbrales más allá del cual el sistema ya no puede soportar a la mayor parte o la totalidad de la población”

Igualmente, el Quinto Informe de Evaluación del IPCC emitido entre los años 2013 y 2014 debe suponer un impulso en la forma que las sociedades humanas y sus instituciones enfrenten la realidad del Cambio Climático, utilizándose como un referente fundamental en este trabajo, junto con las aportaciones anteriores del IPCC,

principalmente desde el informe de 2007. La migración ha ganado en importancia en el informe del Grupo de Trabajo II en Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad del Quinto Informe (2014) en comparación con el Cuarto Informe de 2007, apareciendo apartados específicos en diversos capítulos como el noveno sobre Áreas Rurales (Dasgupta *et al.*, 2014), el decimosegundo sobre Seguridad Humana (Adger *et al.*, 2014), o el decimotercero sobre Medios de Vida y Pobreza (Olsson *et al.*, 2014), del mismo modo que el problema aparece en otros capítulos como un tema transversal, en especial en los capítulos dedicados a análisis regional como en el caso de África (Niang *et al.*, 2014), Asia (Hijioka *et al.*, 2014) o el dedicado a las Pequeñas Islas (Nurse *et al.*, 2014).

Otro referente en la literatura que también ha vinculado la realidad del Cambio Climático con las migraciones, es el Informe sobre la Economía del Cambio Climático que el Gobierno Británico encargó al economista Sir Nicholas Stern (2006), y que identificaba de esta manera el problema: *“Una creciente escasez de recursos, desertificación, riesgos de sequías e inundaciones, o el aumento del nivel del mar podría conducir a millones de personas a emigrar”* (Stern, 2006: 111). Este estudio prevé un escenario donde los desplazamientos humanos como consecuencia de los impactos del Cambio Climático irán en aumento, afectando especialmente la capacidad de resiliencia de las comunidades: *“A medida que aumentan las temperaturas y las condiciones se deterioran significativamente, el Cambio Climático pondrá a prueba la capacidad de resistencia de las sociedades de todo el mundo. Un gran número de personas se verán obligadas a abandonar sus hogares cuando los recursos caigan por debajo de un umbral crítico”* (Stern, 2006: 147).

2.2. Los desplazamientos humanos como consecuencia del Cambio Climático

2.2.1. Categorización en base a impactos de evolución lenta o súbita o según en enfoque de diversos autores

Teniendo en cuenta el aumento de las temperaturas y los mayores impactos del Cambio Climático, se propone diferenciar estos impactos entre aquellos de evolución lenta o súbita, considerando que esta clasificación permite de una forma más acertada identificar la forma en que los impactos del cambio medioambiental influyen sobre las migraciones humanas (Warner y Laczko, 2008: 235). Entre los primeros, y aunque se reconoce que son los más difíciles de distinguir en cuanto a si son desplazamientos

voluntarios o forzados (ONU, 2009: 21, párr.57), se identifica el aumento del nivel del mar, las sequías, la desertificación y la erosión del suelo, la deforestación, o la escasez de agua. Como impactos que surgen en espacios más limitados e intensos en el tiempo se consideran los desastres naturales, ciclones, tormentas e inundaciones (Lonergan, 1998: 9)²⁶. Con respecto a los fenómenos de evolución lenta, estos ganaran en importancia al influenciar la decisión futura de migrar (Laczko y Aghazarm, 2009: 15), con proyecciones que prevén un mayor desplazamiento de la población en los próximos 30-50 años, con una especial incidencia en poblaciones de zonas costeras (Warner *et al.*, 2010: 696). Para Barnett y Weber, el cambio medioambiental de evolución “lenta”, como la degradación del suelo, la deforestación, la escasez o la contaminación de los recursos naturales, socava de tal modo el capital natural de los medios de vida, que ante la incapacidad de generar modos de vida alternativos puede provocar migraciones permanentes, aunque se consideran igualmente procesos migratorios de menor duración como la migración circular (Barnett y Webber, 2010: 8).

Los desplazamientos por impactos climáticos súbitos, reúnen un mayor número de evidencias (Diffenbaugh *et al.*, 2014: 26), mostrando una relación más directa entre Cambio Climático y migración. Normalmente estos desplazamientos son temporales, a corta distancia y dentro del país, con una tendencia a retornar a los hogares y reconstruir las vidas previas (Barnett y Webber, 2010: 7; Adger *et al.*, 2014: 12). Sin embargo, estos desplazamientos temporales conforme aumenten su intensidad pueden llevar a una migración permanente, como la ocurrida en el caso del tsunami del Pacífico²⁷, que hizo que muchas personas desplazadas siguieran viviendo en los campamentos de refugiados tiempo después del desastre (Warner *et al.*, 2010: 696), o en el caso del huracán Katrina, con una diáspora de desplazados desde Nueva Orleans que de forma permanente fueron relocalizados hacia otras zonas de los Estados Unidos (Adger *et al.*, 2014: 12).²⁸

²⁶ El IPCC define fenómeno meteorológico extremo como un evento *raro* en un lugar y momento determinado del año. Las definiciones de *raro* varían, pero un fenómeno meteorológico extremo normalmente sería tan raro o más raro que el percentil 10 o 90 de una función de densidad de probabilidad estimada a partir de las observaciones. Por definición, las características de lo que se llaman condiciones meteorológicas extremas varían de un lugar a otro en un sentido absoluto. Cuando un patrón de clima extremo persiste durante algún tiempo puede ser clasificado como un evento climático extremo, especialmente si se produce una media o total que es en sí misma extrema (Agard *et al.*, 2014: 13).

²⁷ Vease: Naik, A., Stigter, E., y Laczko, F. (2007), “Migration, Development and Natural Disasters: Insights from the Indian Ocean Tsunami International Organization for Migrations”. *IOM Migration Research Series* 30, OIM, Geneva.

²⁸ En la siguiente presentación se pueden observar resultados sobre dinámicas de desplazamiento humano tras el Katrina: Kent, J. y Underwood, N. (2006), “N. Southern Louisiana Diaspora: Population

Más allá de la diferenciación de la migración en base a la intensidad o duración de los impactos, desde diferentes organismos, autores e instituciones académicas se han propuesto diferentes categorías que permitirían una mejor identificación y operatividad en el análisis de la influencia de los impactos climáticos sobre los desplazamientos humanos, facilitando la propuesta de respuestas en ese sentido.

Según el carácter y orientación, existen clasificaciones de los desplazamientos dirigidas a identificar de una forma amplia factores sociales, económicos y medioambientales como la propuesta por Trollaldalen (1993: 6-7) que distingue a los desplazados en base a la incidencia de los desastres naturales; la degradación de los recursos del suelo; relocalizaciones involuntarias; accidentes industriales; por secuelas de la guerra; y los cambios climáticos. Por su parte, como activadores de la migración Lonergan (1998: 9) diferencia entre desastres naturales; cambios que se acumulan en el tiempo o de desarrollo lento; interrupciones accidentales o accidentes industriales; procesos de desarrollo; y conflictos y guerras.

También se han establecido clasificaciones que distinguen entre la posibilidad de retorno o no de los desplazados, reflejándose en lo propuesto en el seminario de 1996 organizado por la OIM, el ACNUR y el Refugee Policy Group (RPG) donde la distinción se hizo a partir de movimientos de aparición súbita, con la posibilidad de retorno; movimientos de aparición súbita, sin posibilidad de retorno; movimientos graduales, con posibilidad de retorno; movimientos graduales, sin posibilidad de retorno debido a las actividades humanas; y movimientos graduales, sin posibilidad de retorno, debido a las condiciones naturales de la zona (OIM, 1996: 14).

Otro análisis relevante es el propuesto desde la perspectiva de los Derechos Humanos por Walter Kälin, Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los desplazados internos, que distingue cinco escenarios que vinculan migración y medioambiente: 1) *“desastres repentinos, como inundaciones, tormentas de viento o deslizamientos de tierra causados por fuertes lluvias”*; 2) *“degradación ambiental de evolución lenta*

causada, entre otras cosas, por los crecientes niveles del mar, el aumento de la salinización de las aguas subterráneas y el suelo, a largo plazo los efectos de las inundaciones recurrentes, el deshielo del permafrost, así como las sequías y la desertificación”; 3) “pequeñas islas estado en proceso de hundimiento”; 4) zonas designadas por los gobiernos como “zonas de alto riesgo, demasiado peligrosas para la vida humana a causa de los peligros ambientales”; 5) y desplazamientos tras “disturbios que perturban gravemente el orden público, violencia, o incluso conflictos armados” que “pueden ser provocados, al menos parcialmente, por una disminución de los recursos esenciales debido al Cambio Climático” (Kälin, 2011: 11).

El Informe Foresight (2011) y la OIM (Martin, 2009) proponen diferenciar entre factores climáticos y no climáticos. El primero propone una serie de dimensiones del Cambio Climático que tendrían el potencial - junto con los cambios ambientales no climáticos - de influir en las causas de la migración, a saber: efectos del Cambio Climático (aumento en el nivel del mar, cambios en las tormentas tropicales y en la frecuencia o intensidad de los ciclones; cambios en los regímenes de lluvias; aumento de las temperaturas; cambios en la química atmosférica; y derretimiento de los glaciares de montaña); y como cambios ambientales no climáticos (degradación del suelo y degradación de los ecosistemas costeros y marinos) (Foresight, 2011: 38). Considerando únicamente factores climáticos, Susan Martin desde su aportación al estudio de la OIM (Martin, 2009: 356; Diffenbaugh *et al.*, 2014: 26), propone cuatro formas vinculadas al Cambio Climático que afectarían el movimiento de las personas: la intensificación de los desastres naturales; el aumento del calentamiento y la sequía que afecta a la producción agrícola y el acceso al agua potable; el aumento del nivel del mar que haría las áreas costeras inhabitables y llevaría al hundimiento de los Estados insulares; y la competencia por los recursos naturales que llevarían al conflicto y los desplazamientos.

Por último, se quiere mencionar el enfoque que considera los desplazamientos internos como los más probables ante la incidencia de los impactos del clima sobre las sociedades (Stal y Warner, 2009: 9); o a modo de resumen amplio, se considera la propuesta de Barnett y Webber a partir de diversos factores que influyen en estos desplazamientos: como respuesta a diversos tipos de desastres de aparición repentina o como resultado de cambios graduales; movimientos que se dan en distancias cortas o largas; por períodos cortos o largos de tiempo; en donde las causas y consecuencias de

la migración son altamente dependientes de los contextos sociales y ecológicos desde donde se mueven las personas y hacia dónde van; el grado en que estos movimientos son “obligados” o “voluntarios”, aunque muy pocas decisiones en este sentido son totalmente “forzadas” o “voluntarias”; y la capacidad de elegir quedarse en el lugar de origen o exponerse a riesgos asociados con el movimiento (Barnett y Webber, 2010: 5).

2.2.2. Tres factores climáticos fundamentales como activadores de los desplazamientos

Aunque desde una visión general se observa una relación entre los impactos vinculados directamente al Cambio Climático (aumento del nivel del mar, sequías o tormentas), los impactos indirectos de esta interacción (como podrían ser los conflictos), junto con otros fenómenos que no tienen por qué estar relacionados con el Cambio Climático (como los accidentes industriales), se propone centrar el estudio de los impactos del Cambio Climático como activadores de la migración desde el análisis que hace Ettiene Piguet basándose en los informes del IPCC (Parry *et al.*, 2007: 42, 68). Este análisis considera tres factores principales, pudiendo actuar de forma conjunta²⁹, como los más amenazantes en activar los desplazamientos inducidos por el Cambio Climático (Smith, 2007: 625-6; Piguet, 2008: 5; Adger *et al.*, 2014: 24):

- El aumento en la fuerza y frecuencia de huracanes tropicales, precipitaciones e inundaciones.
- Un mayor número de sequías junto al aumento en la evaporación del agua, contribuyen a la disminución en la humedad del suelo, y la escasez de alimentos.
- El aumento en los niveles del mar resultante de la expansión del agua y la fusión de los hielos polares y glaciares.

Partiendo de estos factores se propone analizar cómo afectan estos factores a las sociedades humanas y cómo llegan a incidir junto con otros factores sociales y económicos en la activación de los desplazamientos humanos.

2.2.2.1. Aumento en la fuerza y frecuencia de huracanes tropicales, precipitaciones e inundaciones.

²⁹ Como un caso de confluencia de factores activadores de la migración está el Delta del Nilo, donde al aumento de la desertificación se suma la subida del nivel del mar. El trabajo llevado a cabo en Egipto por el proyecto EACH-FOR sirve de referente en ese sentido: Afifi, T. (2009), *Egypt: Case Study Report for the EACH-FOR Project*. United Nations University Inst. for Environment and Human Security, Germany.

Del mismo modo que el informe del IPCC de 2007 afirmaba que sobre la base de una amplia gama de modelos *“es probable que los futuros ciclones tropicales sean más intensos, con mayores velocidades máximas de viento y con precipitaciones más fuertes asociadas a un aumento continuo de las temperaturas en la superficie de los mares tropicales”* (IPCC, 2007b: 15), el Informe de 2013, considera que es más probable que existan más regiones donde haya aumentado el número de sucesos de precipitaciones intensas que en las que haya disminuido, siendo probable que la frecuencia o intensidad de las precipitaciones intensas haya aumentado en América del Norte y Europa, mientras que en otros continentes existe un nivel de confianza medio con respecto a los cambios ocurridos relativos a los sucesos de precipitaciones intensas (IPCC, 2013b: 3). Este informe considera que los cambios en el ciclo global del agua no serán uniformes, acentuándose el contraste en las precipitaciones entre las regiones húmedas y secas (IPCC, 2013b: 18), además de estimar como muy probable que a final de siglo sean más intensos y frecuentes los fenómenos de precipitación extrema en la mayoría de las tierras de latitud media y en las regiones tropicales húmedas, conforme vaya aumentando la temperatura media global en superficie (IPCC, 2013b: 21).

En este contexto, el informe de Christian Aid afirma que el número de desastres causados por fenómenos meteorológicos como huracanes o inundaciones se ha duplicado en el intervalo que va de 1996 (175) a 2005 (391) (Christian Aid, 2007:23). Igualmente, un aspecto a resaltar en relación al mayor aumento en la intensidad de las tormentas, tiene que ver con cómo se espera que sobrepasen en su trayectoria las zonas de referencia tradicionales desplazándose, según el IPCC en 2007, *“hacia los polos, con los consiguientes cambios de los valores de viento, de precipitación, y de las pautas de temperatura en el exterior de los trópicos, continuando así la pauta de las tendencias observadas durante la última mitad del siglo”* (IPCC, 2007b: 16). Estos aspectos se consolidan en el informe de 2013 (IPCC, 2013a: 217), teniendo en cuenta su incidencia sobre ambos hemisferios durante los últimos 50 años, reconociéndose igualmente limitadas evidencias en la disminución de la frecuencia en las tormentas de viento en las latitudes medias, del mismo modo que varios estudios sugieren un aumento en la intensidad, aunque también se evidencian problemas en el muestreo de estos datos que dificultan su evaluación (IPCC, 2013a: 219).

Con respecto a las inundaciones, se espera un aumento en la frecuencia y severidad de las mismas debido al Cambio Climático, con una especial incidencia en Asia, ya que hasta 2008, más del 96 por ciento de los afectados por inundaciones vivían en este continente (Kolmannskog, 2008: 14), estimándose el número de afectados en unos 106 millones de promedio global, entre 2000 y 2005 (Piguet, 2008: 5), y 99 millones entre 2000 y 2008 (Piguet *et al.*, 2010: 5). En cuanto a los ciclones tropicales, tormentas y huracanes se consideran unos 38 millones los posibles afectados en ese mismo periodo (Piguet *et al.*, 2010: 5), estimándose que las personas desplazadas por desastres naturales pasaron de 17 a 42 millones entre 2009 y 2010 (Foresight, 2011: 15). África es una de las regiones que particularmente se vería más afectada por la migración bajo estos fenómenos, con casos específicos como el de Mozambique, donde las inundaciones del río Zambezi en 2008 llegaron a desplazar a 90.000 personas, pasando estos desplazamientos de ser temporales a tener características de permanencia (Niang *et al.*, 2014: 45). Igualmente, las inundaciones están ejerciendo un impacto considerable sobre ciudades y centros urbanos en otros países africanos, lo que ha obligado a que decenas de miles de personas abandonen sus hogares en países como Ruanda, Kenia, Burundi, Tanzania, Uganda y Etiopía (Niang *et al.*, 2014: 27).

Del estudio de casos como el del Huracán Katrina, se observa como los determinantes sociales en situaciones de impacto de eventos climáticos extremos como fuertes mareas, inundaciones o huracanes, pueden ser amplificadores del desastre cuando afectan a poblaciones con altos niveles de vulnerabilidad (Tacoli, 2009: 109), siendo esas poblaciones las más propensas a desplazarse como consecuencia del desastre. En el caso del Katrina,³⁰ ocurrido en Nueva Orleans en agosto de 2005, la asociación del componente étnico, en particular los residentes de origen afroamericano, con la condición socioeconómica de los perfiles socialmente más desfavorecidos y pobres, resultó en que muchas de estas personas no pudieran abandonar la ciudad debido a la ausencia de medios e información para desplazarse (Reuveny, 2008: 8). Sin embargo, conforme la tormenta pasó, esas mismas personas fueron las últimas a tener en cuenta en los planes de reubicación, viéndose forzados en muchos casos a tener que abandonar la ciudad, dada la ausencia de refugio (Black *et al.*, 2008: 17-8; Adger *et al.*, 2014: 12).

³⁰ Se proponen los artículos del espacio web “The Katrina Research Hub” y los artículos académicos y online que han venido elaborándose desde el impacto del Huracán con el objetivo de entender las consecuencias sociales del Huracán Katrina y como la posición social marcó en muchos casos las respuestas de las personas. <http://katrinaresearchhub.ssrc.org/rdb/katrina-hub> (última visita 26-12-2013).

El análisis de caso de un país desarrollado, no evita que en realidad la mayoría de los afectados por los eventos climáticos extremos sean particularmente personas vulnerables y desfavorecidas de los países en desarrollo. Sin embargo, las condiciones socioeconómicas, a pesar de ser un activador inicial de la movilidad, ejercen también como limitadores, ya que frente al impacto de tormentas y huracanes, existe una fuerte propensión a regresar por parte de los desplazados para reconstruir sus hogares, incluso en las mismas zonas del desastre (Piguet, 2008: 6; Adger *et al.*, 2014: 12). Estas carencias, junto con los propios impactos del desastre, pueden llevar a estas poblaciones a sumirse en dinámicas de mayor empobrecimiento y vulnerabilidad lo que les lleva en última instancia a reducir aún más su movilidad (Kolmannskog, 2008: 15) aunque igualmente pueden generar un mayor conocimiento y capacidad de resiliencia por parte de las poblaciones (Adger *et al.*, 2014: 12).

El aumento de los desplazamientos humanos en Bangladesh, resultado de las inundaciones del Gran Delta que conforma el sur del país, ejemplifican un cambio en estas dinámicas, ya que pese al fuerte componente de retorno que han tenido estas inundaciones históricamente, la progresiva anegación e inhabilitabilidad que generan estas inundaciones, están llevando a un cambio en las tipologías de los desplazamientos, haciéndolos más largos o permanentes y hacia localizaciones más lejanas (Kolmannskog, 2008: 15). Esta situación se refleja en las tensiones territoriales derivadas de estos desplazamientos masivos en la frontera entre India y Bangladesh y el levantamiento de un muro disuasorio entre los dos países para evitar la entrada de Bangladesís, en su mayoría desplazados por las inundaciones que sufre su país (Friedman, 2009; Barnejee, 2010).

2.2.2.2. Más sequías, menor humedad del suelo y escasez de alimentos

El IPCC en su cuarto informe de evaluación afirma que (IPCC, 2007b: 8): *“Sequías más intensas se han observado en áreas cada vez más extensas desde la década de 1970, particularmente en los trópicos y subtrópicos. El aumento del clima seco ligado con temperaturas más altas y menores precipitaciones han contribuido a los cambios en las sequías, agravándose por fenómenos climáticos extremos, como olas de calor o fuertes precipitaciones. Igualmente, los cambios en las temperaturas superficiales del mar (TSM), los patrones de viento, la disminución de las capas y las cubiertas de nieve*

también se han vinculado a las sequías”. Por su parte, el informe de 2013, indica que las conclusiones de 2007 con respecto a las tendencias crecientes de sequías a nivel mundial desde 1970 ya no tienen un soporte científico inequívoco (IPCC, 2013a: 44), ya que los estudios sobre sequías no llegan a evidenciar una tendencia global, debido a la falta de observaciones directas, incertidumbres metodológicas y de elección, así como inconsistencias geográficas en las tendencias (IPCC, 2013a: 114). Por tanto, los indicadores que evidencian desde 1950 un aumento de las sequías en regiones como el mediterráneo o África occidental, confrontan con el descenso en otras zonas como el centro de Norteamérica o el noroeste de Australia (IPCC, 2013a: 50, 219). En relación con la evaporación del agua y pérdida de humedad del suelo, se observan disminuciones en zonas como el sur de África, el noroeste de África y la región mediterránea en general, lo que implica que una disminución general de la humedad del suelo y el aumento del riesgo de sequía agrícola se puede proyectar con una confianza media para el final de este siglo en las regiones secas observadas (IPCC, 2013a: 91-92, 112).

Otros factores observados vinculados a las sequías son el incremento de la evaporación del agua o el aumento del nivel del mar, lo que supondrá una mayor salinización de las aguas subterráneas costeras y estuarios (Kundzewicz *et al.*, 2007: 175; Kolmannskog, 2008: 15). El aumento del riesgo de sequías, se vincula también con el aumento de la degradación de las tierras agrícolas, el riesgo de incendios, la disminución de agua potable o la inseguridad alimentaria³¹ (IPCC, 2007a: 13), lo que en última instancia influirá negativamente en la capacidad de las personas para ganarse la vida, especialmente para los mil millones de personas en el mundo que actualmente dependen de la agricultura de subsistencia (Christian Aid, 2007: 23).

La Organización de la ONU para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha vinculado la relación entre inseguridad alimentaria y Cambio Climático a través de varios cambios futuros³², considerando que en 2025 podría haber 1800 millones de personas viviendo

³¹ La FAO en la Cumbre Mundial sobre Alimentación de 1996, definió la Seguridad Alimentaria de este modo: “*Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana*” (FAO, 1996).

³² Estos cambios serían: Adaptabilidad de la tierra para diferentes tipos de cultivos y pastos, en la salud y productividad de los bosques, en la distribución, productividad y composición comunitaria de los recursos marinos, en la incidencia y vectores de diferentes tipos de plagas y enfermedades, pérdida de la biodiversidad y del funcionamiento del ecosistema en hábitat naturales, cambios en la distribución de agua de buena calidad para los cultivos, ganado y producción pesquera, pérdida de tierras arables debido a la creciente aridez y salinidad asociada, disminución del agua subterránea y aumento del nivel del mar,

en países y regiones con una absoluta escasez de agua, con dos tercios de la población mundial sufriendo stress hídrico, agravándose la situación debido al rápido crecimiento de las zonas urbanas y su mayor presión sobre los recursos hídricos (FAO, 2007b: 10).

Por regiones y sociedades, estos impactos se dan en los países más vulnerables a la degradación del suelo y sus impactos relacionados, como la desertificación, la erosión, la salinización del suelo y la escasez de agua, siendo en su mayoría países en desarrollo con grandes sectores de su población dependientes de la agricultura de subsistencia y que sufren la incapacidad de las instituciones para gestionar y mediar ante la creciente competencia por los recursos (Tacoli, 2009: 5). El análisis en cifras muestra que el IPCC preveía en 2007 que la disponibilidad de agua continuaría reduciéndose, afectando entre 75 y 250 millones de personas en África en 2020 y entre 350 y 600 millones de personas en 2050 (Boko *et al.*, 2007: 435). Del mismo modo, el informe de 2014 reafirma esta tendencia al considerar con una alta confianza, que el Cambio Climático va a amplificar la tensión existente en la disponibilidad de agua en África (Niang *et al.*, 2014: 3). En el caso de Asia, se considera que *“las proyecciones sobre la disponibilidad de agua dulce en el centro, sur, este y sudeste de Asia, sobre todo en las grandes cuencas fluviales, tiende a disminuir debido al Cambio Climático que, junto con el crecimiento demográfico y el aumento de la demanda derivada de mejores niveles de vida, podría afectar negativamente a más de mil millones de personas para 2050”* (Cruz *et al.*, 2007: 471), existiendo una alta confianza bajo los diferentes escenarios propuestos, que de 120 millones a 1200 millones de personas, experimentarán un mayor estrés hídrico durante la década de 2020, oscilando el número hacia 2050 de 185 hasta 981 millones de personas (Cruz *et al.*, 2007: 484). Esta problemática se vuelve a expresar en el informe de 2014, donde se considera con una confianza media, que la escasez de agua sea un gran desafío para la mayoría de la región, debido al crecimiento de la población y la falta de una buena gestión; así como, el aumento de la demanda derivada de unos mejores niveles de vida, lo que podría empeorar la seguridad del agua en muchas partes de Asia y afectar a muchas personas en el futuro (Hijioka *et al.*, 2014: 3). Del mismo modo, el aumento de las inundaciones y las sequías exacerbarán la pobreza rural en diversas zonas de Asia debido a los

cambios en las oportunidades para los medios de subsistencia, cambios en los riesgos de la salud, y migración interna e internacional (FAO, 2007a: 5).

impactos negativos en los cultivos de arroz y los aumentos resultantes en el precio de los alimentos y el costo de vida (Hijioka *et al.*, 2014: 4).

Safriel y Adeel (2005: 625) a través de las *Conclusiones de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio* consideran con una “certeza media” que las sequías y la pérdida de la productividad de la tierra son considerados factores predominantes en la migración de la gente de las tierras secas a otras áreas, encontrándose ejemplos a lo largo de la historia que identifican los movimientos masivos de población en épocas de sequía. Ya en el año 1900, una severa sequía afectó el oeste del Sahel africano, forzando a millones de personas a emigrar hacia el sur. Igualmente, la migración forzada debido a las sequías e inundaciones durante el período de 1973 a 1999 en el Sahel, supuso que se contabilizaran en el año 1985 un millón de personas desplazadas en Níger, 222.000 en Burkina Faso y 200.000 en Mali (Hammer, 2004: 232). Michelle Leighton propone casos en América Latina como el de Brasil, donde la sequía y la desertificación que azotó el noreste del país contribuyó a que 3,4 millones de personas tuvieran que emigrar entre 1960 y 1980; igualmente en 1997 en México, entre 600.000 y 700.000 personas se vieron forzadas a abandonar sus tierras debido a procesos extremos de aridización y desertificación, cruzando en gran número la frontera hacia Estados Unidos (Leighton, 2006: 47). Estos procesos los asume también el informe del IPCC del 2014, al observar un aumento de la migración de América del Norte en respuesta al Cambio Climático. En ese sentido, y teniendo en cuenta las proyecciones que consideran la caída en la producción de maíz, se considera que para 2080 habría un incremento en el número de mexicanos migrantes pasando de 1.4 a 6.7 millones (Romero-Lankao *et al.*, 2014: 11).

En la investigación llevada a cabo por Afifi y Warner en 2008, bajo el amparo del proyecto EACH-FOR y analizando casos de estudio de 172 países, se encuentra que los índices de desertificación, escasez de agua, salinización del suelo y deforestación están correlacionados positivamente de una forma evidente con la emigración (Afifi y Warner, 2008). Sin embargo, en ciertos contextos, la migración puede verse limitada como el caso de Mali durante la sequía de mediados de la década de 1980, donde se observó una reducción de la emigración internacional debido a la falta de recursos disponibles para financiar el viaje, sustituyéndose por desplazamientos internos, en especial entre familias pobres con menos ingresos y niveles de remesas más bajos (Findley, 1994: 549; Diffenbaugh *et al.*, 2014: 26). El informe del IPCC de 2014 trata

estos aspectos a la hora de trazar la posibilidad de migrar hacia los centros urbanos o hacia largas distancias, dada la necesidad de capital humano y financiero para llevar a cabo estos desplazamientos, lo que implica que serán las familias con más medios quienes podrán desplazarse. Igualmente, el IPCC (Adger *et al.*, 2014: 13) incide en las evidencias de casos donde los impactos del Cambio Climático en la productividad pueden llevar a la reducción de los flujos migratorios, como en el caso de los sistemas de pastoreo, o en casos específicos, como Burkina Faso, donde durante los años secos los flujos rurales aumentaron, reduciéndose los de larga distancia o internacionales.

2.2.2.3. Subida del nivel del mar por la expansión del agua y la fusión de los hielos polares y glaciares

Con respecto al aumento del nivel del mar, el IPCC afirma que en varios sistemas físicos a lo largo de los últimos 50 años se han detectado *“incrementos de calor en los sistemas oceánicos mundiales, aumentos en el nivel del mar, reducción de los glaciares alpinos, reducciones en la extensión del hielo del mar Ártico³³, y reducción en las capa de nieve primaveral”* (Rosenzweig *et al.*, 2007: 113). Durante el periodo de 1901 a 2010 el nivel medio global del mar se incrementó en 0,19 m (IPCC, 2013b: 9), afirmándose que *“las emisiones antropogénicas del dióxido de carbono continuarán contribuyendo al calentamiento y a la elevación del nivel del mar durante más de un milenio³⁴, debido a las escalas de tiempo requeridas para eliminar este gas de la atmósfera”* (IPCC 2007b: 17). La traducción en valores de estos posibles aumentos del nivel del mar, por parte del IPCC, oscilan de 0,18 a 0,38 m en 2100 en el escenario más optimista y de 0,26 a 0,59 m en el más pesimista según el Informe del IPCC de 2007 (IPCC, 2007b: 13); aumentando esta tendencia en el Informe de 2013, oscilando en un aumento entre 32 y 63cm en un escenario de estabilización de emisiones, o aumentando entre 45 y 82 cm en escenarios donde las emisiones continúen aumentando rápidamente (IPCC, 2013b: 21, 23). Este último informe considera igualmente, que es muy probable que haya una contribución antropogénica sustancial al promedio global del nivel del

³³ Se está identificando un aumento mayor del previsto en los actuales procesos de derretimiento de los casquetes polares y Groenlandia. El deshielo en la Península Antártica se acelera desde mitad del siglo XX según el artículo siguiente: Abram, N. J., Mulvaney, R., Wolff, E. W., Triest, J., Kipfstuhl, S., Trusel, L. D., Vimeux, F., Fleet, L. and Arrowsmith, C. (2013), “Acceleration of snow melt in an Antarctic Peninsula ice core during the twentieth century”. *Nature Geoscience*, 6 (5), pp. 404-411.

³⁴ Como un aspecto más específico pero de importancia en lo referente al aumento del nivel del mar, se considera que el 50% de los aumentos proyectados, sobre todo en los mares cálidos, se espera que se deban al efecto de la dilatación térmica, proceso por el cual el agua se expande a medida que aumenta la temperatura, además del deshielo de los glaciares y casquetes polares (Smith, 2007: 626).

mar desde 1970, considerando las dos contribuciones antropogénicas mayores a la subida del nivel del mar: la expansión térmica y la pérdida de masa glaciar (IPCC, 2013b: 23). Traduciendo este posible aumento del nivel del mar, el Quinto Informe de Evaluación del IPCC sobre Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad de 2014, considera que una subida del nivel del mar de 0,5 metros implicaría una pérdida de tierras probable de 0.877 millones de km² en 2100, llegando a desplazar a 72 millones de personas, en un escenario donde no hubiera inversión en adaptación; y ante un posible aumento de 2 metros, se llegarían a perder 1.789 millones de km², desplazando a 187 millones de personas, este es, el 2,4 por ciento de la población mundial, sobre todo en Asia. En escenarios más positivos donde los gobiernos se comprometieran a invertir en medidas de adaptación en las costas, se considera que ante una subida de 0,5 metros, los desplazamientos humanos serían muy limitados, y en el caso de una subida de 2 metros del nivel del mar, los desplazamientos serían menores al de medio millón de desplazados (Adger *et al.*, 2014: 14). En el caso más específico de los pequeños estados insulares los modelos proponen que sin unas medidas de adaptación efectivas, se esperaría un desplazamiento de entre 1,2 y 2,2 millones de personas en las islas del Mar Caribe, el Océano Índico y el Océano Pacífico (Nurse *et al.*, 2014: 27).

A diferencia de otros factores medioambientales vinculados al Cambio Climático, la subida del nivel del mar, además de ser más fácilmente identificable, ya fuera por el conocimiento de la configuración de las costas, altitud y población, es prácticamente irreversible y se manifiesta de una manera más o menos lineal a lo largo de un período de tiempo (Piguet *et al.*, 2010: 8). Los impactos sobre las comunidades serán especialmente intensos en las poblaciones que viven a una altitud de menos de 1 metro sobre el nivel del mar, viéndose mayormente afectadas por el aumento del nivel del mar, las mareas u olas de mayor alcance. Igualmente, los grandes sistemas fluviales y sus deltas, se espera que sean lugares especialmente afectados dado el riesgo a sufrir inundaciones por el aumento de las aguas (Hemming *et al.*, 2007; Seto, 2011).

Sin embargo, los estudios que informan sobre un aumento del nivel del mar chocan con las dinámicas de desplazamiento demográfico a nivel global, que muestran un aumento de los asentamientos humanos y una mayor urbanización y uso en los alrededores de las zonas costeras, además de unos significativos procesos migratorios hacia las costas dada su capacidad de atracción y oferta de mejores oportunidades económicas debido a la

concentración de industrias y servicios (Diffenbaugh *et al.*, 2014: 26). De hecho, la utilización de las costas ha aumentado fuertemente durante el siglo XX, con cerca de dos tercios de la población mundial viviendo a menos de 100 kilómetros de la costa, y 30 o 50 de las ciudades más grandes del mundo se encuentran a lo largo o cerca de la costa (Smith, 2007: 626), y esperándose que esta tendencia continúe durante el siglo XXI, pasando la población costera de 1200 millones de personas (en 1990) a entre 1800 millones y 5200 millones de personas para el año 2080, en función de las tendencias futuras de migración hacia la costa (Parry *et al.*, 2007: 44).

En el caso de Africa, según el IPCC, la incidencia de impactos climáticos como la inundación de los deltas fluviales o el aumento de la migración hacia las ciudades costeras debido al aumento de la sequía inducida por el Cambio Climático, afectara las áreas costeras (Niang *et al.*, 2014: 16). En ese sentido, los procesos de urbanización vinculados a la migración interna en las grandes urbes africanas ubicadas en los deltas de los ríos como las egipcias ubicadas en el delta del Nilo o las ciudades nigerianas en el delta del Níger, implicarían un aumento del número de personas vulnerables a los impactos del Cambio Climático en las zonas costeras (Niang *et al.*, 2014: 27). Estos procesos también se reconocen por el IPCC en el continente asiático, donde muchos países ven aumentar su vulnerabilidad frente a la subida de las aguas debido a factores como el rápido crecimiento económico y la migración de personas hacia las zonas costeras urbanas junto con las altas tasas de subsidencia antropogénica en los deltas, donde muchas de las zonas densamente pobladas están situadas (Wong *et al.*, 2014: 24).

Frente a esta realidad, el IPCC (Parry *et al.*, 2007: 44) identifica tres zonas geográficas que pueden ser consideradas como de mayor vulnerabilidad social en relación a la subida del nivel del mar: (i) los deltas, en especial los siete grandes deltas de Asia, con una población total que supera ya los 200 millones;³⁵ (ii) las zonas urbanas costeras de baja altitud, especialmente aquellas zonas propensas a hundimientos;³⁶ y (iii) las islas pequeñas, especialmente los atolones de coral. A estos factores hay que añadir la acción

³⁵ Seto (2011: 95) amplía este espectro a otras regiones, proponiendo como zonas más afectadas aquellas en deltas de grandes ríos y estuarios de zonas superpobladas y propensas a sufrir inundaciones como el sur de Asia, Asia oriental y Africa. Estas zonas albergan más de 412 millones de personas alrededor de los deltas de los ríos Yangtze, Peral, Rojo, Mekong, Chao-Phraya, Irrawaddy, Ganges-Brahmaputra, Indo, Tigris y Eufrates, Nilo y Níger. Además son zonas de gran dinamismo y crecimiento, lo que resalta aún más los problemas que para las poblaciones y economías supondría un aumento en el nivel de las aguas.

³⁶ Actualmente hay más de 600 millones de personas viviendo en zonas bajas costeras, con 438 millones localizadas en Asia y 246 millones en los países más pobres del mundo (Kolmannskog, 2008: 16).

humana como un factor añadido que aumenta enormemente el riesgo de desastres relacionados con esta subida del nivel del mar, con una mayor deforestación a lo largo del curso superior de los ríos por el hundimiento de las tierras adyacentes, así como la cada vez mayor concentración de población (Kolmannskog, 2008: 15). Como conclusión desde el IPCC se negativizan sus previsiones considerando que: *“En ausencia de una mejora de la protección, las inundaciones costeras podrían crecer diez veces o más en el 2080 afectando a más de 100 millones de personas al año, sólo debido a la subida del nivel del mar”* (Nicholls *et al.*, 2007: 339).

Una especial atención se quiere prestar al tercer punto apuntado por el IPCC y los impactos que el aumento del nivel del mar tendrá sobre las islas pequeñas, en especial en la región pacífica, y el irremediable desplazamiento (Piguet *et al.*, 2010: 8) o la posibilidad de desplazamiento de la población (Hugo, 1996: 119), que se evidencia en la situación de los Estados insulares del Pacífico, como Tuvalu o Kiribati, dada su situación solo unos pocos centímetros por encima del agua. De hecho, existen estrategias de reasentamiento en islas de la región, como la de la población de las islas Carterets, hacia la isla mayor de Bougainville dentro de Papúa Nueva Guinea.³⁷ Para el IPCC, aunque esta situación en las Carterets, no se puede describir como una evidencia de adaptación al Cambio Climático, si puede sugerir que en ciertas situaciones extremas las comunidades insulares pueden necesitar considerar la reubicación en un futuro (Nurse *et al.*, 2014: 28). Igualmente, el reciente informe del IPCC también considera que estos posibles desplazamientos podrían afectar la estabilidad política y la rivalidad geopolítica en la región de Asia y el Pacífico (Reisinger *et al.*, 2014: 35). Como una conclusión general a este problema específico, el IPCC considera que para entender mejor el impacto del Cambio Climático en la migración, hay una necesidad urgente de elaborar métodos robustos para identificar y medir los efectos de los impulsores de la migración sobre la migración y el reasentamiento en la región (Nurse *et al.*, 2014: 13).

Del mismo modo, el IPCC entiende que la incidencia de fenómenos vinculados al Cambio Climático como el aumento del nivel del mar, tormentas o inundaciones, genera una amenaza continua de desplazamiento temporal y eventual en las zonas costeras bajas, sobre todo en el caso de los pequeños Estados insulares, donde la distancia y duración del desplazamiento dependerá de si los gobiernos desarrollan estrategias tales

³⁷ Para conocer más a fondo este proceso se propone la ONG Tulele Peisa que ha llevado en gran parte el peso de este proceso de reasentamiento. <http://www.tuelepeisa.org/about/> (última visita 26-12-2013).

como la reubicación de las personas de zonas de alta vulnerabilidad a áreas cercanas menos vulnerables o la conservación de servicios medioambientales que proporcionen cierta protección ante los impactos de las tormentas (Oppenheimer *et al.*, 2014: 22). Sin embargo, esa capacidad de protección física o social de muchos países ante la subida del nivel del mar puede quedar en entredicho dada su incapacidad económica para desarrollar infraestructuras físicas como diques u otras estructuras que permitan la continuidad de ciertas comunidades costeras (Kundzewicz *et al.*, 2007: 176).

Como resultado de los impactos físicos y las carencias materiales, las migraciones en zonas afectadas por la subida del nivel del mar pueden adquirir en el futuro una mayor importancia, pudiendo también causar importantes trastornos, costes y dificultades. Como respuesta, los cambios en los asentamientos costeros deben implicar la protección de los residentes (McGranahan *et al.*, 2007: 17), reconociéndose que el aumento del nivel del mar no sólo evidencia el desplazamiento de personas, sino también el de medios de vida, industrias o infraestructuras, lo que supone que las reacciones y estrategias de adaptación basadas en la migración y el reasentamiento frente a la subida del nivel del mar deben ser más complejas, planificadas y justas, más allá del simple abandono de los hogares, evitando que las personas experimenten una exposición más directa y vulnerable a los impactos (Piguet *et al.*, 2010: 9). Esta necesidad se hace evidente en zonas como aquellas que además de estar expuestas al aumento del nivel del mar, sufren de superpoblación, como son los deltas del sur de Asia (el Indo y el Ganges Brahmaputra) o Asia oriental (Mekong y Yangtze), y también experimentan una falta de medidas efectivas de mitigación y adaptación que puedan hacer gestionable esta subida de las aguas por parte de estas sociedades (Parry *et al.*, 2007: 44). Como resultado, se espera que un gran número de personas migren, siendo estos desplazamientos más probable que se manifiesten de una manera gradual (Kolmannskog, 2008: 16).³⁸

2.2.2.4. El Impacto de la migración por tipo o duración según el IPCC

Como un resumen general de lo expuesto, la Figura 1., elaborada por el IPCC (Adger *et al.*, 2014: 61) muestra la relación entre los diversos impactos climáticos desarrollados en este capítulo y su impacto sobre los procesos de migración humana:

³⁸ En Bangladesh la pérdida permanente de grandes extensiones de tierras costeras afecta a la cuarta parte de la población (35 millones), viéndose en su mayoría obligados a desplazarse una vez que las inundaciones invaden sus medios de subsistencia (Christian Aid, 2007:23).

Fig.1. Tabla elaborada por el Quinto Informe de Evaluación del IPCC (Adger *et al.*, 2014: 61) en el Grupo de trabajo sobre Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad, donde a partir de casos regionales se vinculan los impactos vinculados al Cambio Climático y la migración de poblaciones humanas.

Table 12-3: Empirical evidence on observed or projected mobility outcomes (migration, immobility or displacement) associated with weather-related extremes or impacts of longer-term climate change.

Change in migration trend or flow	Impact on migration, by type of short term event and long term change	Source
	Drought and land degradation	
Evidence for increased mobility or increased displacement	<ul style="list-style-type: none"> ↑ Ethiopia: Outmigration of household heads due to drought-related famine. Different coping strategies lead to variations in the timing of migration. ↑ Mexico: At the state level, a reduction in crop yields associated with an increase in international migration to the United States. ↑ Western Sahara: Environmental factors influenced decisions to migrate internationally from refugee camps. ↑ Kenya: Households farming high quality soil are less likely to migrate, especially for temporary labour migration; soil degradation therefore causes increased outmigration. ↑ India: Temporary migration identified as ‘the most important’ coping strategy in times of drought in rural villages. ↑ *Burkina Faso: Simulated scenarios of dry climate increase migration fluxes compared to wet scenarios. Highest international migrant flows are shown with the dry climate scenarios. ↑ Canada: Higher population loss was associated with settlements containing areas of poorer quality agricultural soils during droughts of 1930s. ↑ Guatemala: Migrants to the expanding agricultural frontier commonly attributed their outmigration to soil degradation. ↑ Sahel: In three case regions, the pressure to migrate had significantly increased since the 1970s, with response to persistent droughts identified as a factor. ↑ Burkina Faso: Drier region populations were more likely to engage in rural-rural migration, both temporary and permanent, than people from regions with more rainfall. Rainfall deficits have different impacts depending on the duration and distance of the migration. 	<p>Meze-Hausken, 2000;</p> <p>Feng <i>et al.</i>, 2010;</p> <p>Gila <i>et al.</i>, 2011;</p> <p>Gray, 2011;</p> <p>Julich, 2011;</p> <p>Kniveton <i>et al.</i>, 2011;</p> <p>McLeman and Ploeger, 2011;</p> <p>López-Carr, 2012;</p> <p>Scheffran <i>et al.</i>, 2012b; 2012c;</p> <p>Henry <i>et al.</i>, 2004;</p>
Evidence for decreased mobility	<ul style="list-style-type: none"> ↓ Mali: Reduced international migration during 1980s drought and an increase in cyclical migration. ↓ Nepal: Deforestation, population pressure and agricultural decline leads to local mobility, especially among women, but no increases in internal or international migration ↓ Uganda: High soil quality marginally increases migration, especially permanent non-labor migration; therefore soil degradation reduces outmigration. 	<p>Findley, 1994;</p> <p>Massey <i>et al.</i>, 2010; Bohra-Mishra and Massey (2011);</p> <p>Gray, 2011;</p>
Evidence for socially-differentiated mobility outcomes	<ul style="list-style-type: none"> ¹¹ United States: Dustbowl migrants from Oklahoma to California in the 1930s had different social and economic capital endowments to those who stayed within state. ¹¹ Ecuador: Influence of natural capital on migration differed between men and women. Access to land facilitates migration in men; women are less likely to migrate from environmentally degraded areas. ¹¹ Ethiopia: Male migration increases with drought. However, marriage related moves by women decrease with drought. ¹¹ Burkina Faso: Labour migration became a key off-farm livelihood strategy after droughts in the 1970s for groups dependent on rain-fed agriculture ¹¹ Mongolia: Diversity in herders’ mobility strategies in response to climate change. For a minority, responses entailed greater overall annual mobility. Other herding households experienced significant reductions in mobility. 	<p>McLeman and Smit, 2006;</p> <p>Gray, 2010;</p> <p>Gray and Mueller, 2012;</p> <p>Nielsen and Reenberg, 2010;</p> <p>Upton, 2012;</p>

	Flooding	
Evidence for increased mobility or increased displacement	<p>↑ USA: Ten counties and parishes in Louisiana, of the 77 impacted counties, experienced 82% of the total population increase in the year following Hurricane Katrina.</p> <p>↑ Vietnam: Cumulative impacts of seasonal flooding increases outmigration rates in the Mekong Delta.</p> <p>↑ Bangladesh: 22% of households affected by tidal-surge floods, and 16% affected by riverbank erosion, moved to urban areas.</p>	<p>Frey and Singer, 2006;</p> <p>Dun, 2011;</p> <p>Penning-Rowsell <i>et al.</i>, 2013;</p>
Evidence for decreased mobility or trapped populations	<p>↓ Bangladesh: No out-migration detected after 2004 tornado in Bangladesh as a result of the effective distribution of disaster aid.</p> <p>↓ Senegal: Over 40 percent of new migrant populations located in high risk flood zones in Dakar.</p>	<p>Paul, 2005;</p> <p>Quoted in Black <i>et al.</i>, 2011b;</p>
Evidence for socially-differentiated mobility outcomes	<p>II USA: Emergency evacuation responses and return migration after Hurricane Katrina highly differentiated by income, race, class and ethnicity.</p> <p>II Bangladesh: Wide variation among groups in attitudes towards, and capabilities for, migration as an adaptation to the impact of cyclone Aila.</p>	<p>Elliott and Pais, 2006;</p> <p>Falk <i>et al.</i>, 2006; Landry <i>et al.</i>, 2007;</p> <p>Kartiki, 2011;</p>
	Sea level rise	
Evidence for increased mobility or increased displacement	<p>↑ United States: Relative sea level rise caused island depopulation in Maryland. Final abandonment was a result of the population falling below the threshold required to support local services.</p> <p>↑ Vanuatu: Contemporary example of whole village displacement associated with inundation, both from sea level rise and tectonic movement on Torres Islands.</p> <p>↑ United States*: The impact of future sea-level rise is projected to extend beyond the inundated counties through migration networks that link inland and coastal areas and their populations.</p> <p>↑ Papua New Guinea: Population considering resettlement on Bougainville to the main island due to coastal erosion, land loss, saltwater inundation and food insecurity.</p> <p>↑ United States: Coastal villages in Alaska affected by sea-level rise and coastal erosion to the point where resettlement is the only viable adaptation.</p>	<p>Arenstam Gibbons and Nicholls, 2006;</p> <p>Ballu <i>et al.</i>, 2011;</p> <p>Curtis and Schneider, 2011;</p> <p>Oliver-Smith, 2011;</p> <p>Bronen, 2010; Oliver-Smith, 2011; Marino, 2012;</p>
Evidence for decreased mobility or lower migration	<p>↓ Tuvalu: On the island of Funafuti, surveyed residents emphasize place attachment as reasons for not migrating, and do not cite climate change as a reason to migrate.</p>	<p>Mortreux and Barnett, 2009.</p>

Note: * indicates study based on simulations or projections

2.3. La incidencia del Cambio Climático en el ámbito sociolaboral y su vinculación con los desplazamientos humanos

2.3.1. Cambio Climático, empleo y pobreza

El Informe Stern (2006: ii), reconociendo la necesidad de llevar a cabo medidas efectivas que hagan menos costoso el impacto y los daños del Cambio Climático sobre las sociedades, el crecimiento económico, la salud y la productividad de la fuerza laboral, así como otros daños y pérdidas a la agricultura e infraestructuras (Stern, 2006: 101), considera que existe una omisión de algunos factores transversales potenciales que

no se han incorporado a las evidencias sobre los efectos dañinos del calentamiento, y que parten de la respuesta del “contingente social”, entendida como la *“posibilidad de que el Cambio Climático no sólo aumentará los costes inmediatos, sino que también afectará a las decisiones de inversión, la oferta de trabajo y la productividad, e incluso a la estabilidad social y política”* (Stern, 2006: 151).

En particular, y a pesar que los impactos negativos del Cambio Climático sobre los sistemas productivos y el empleo se añadirían a las actuales dinámicas de empobrecimiento y pérdida de empleo global, su importancia en el debate climático y el diseño de respuestas ha sido históricamente ignorada (Rosemberg, 2010: 142).³⁹ Como un ejemplo de esta realidad están las consecuencias negativas sobre sectores productivos específicos, vinculados a la economía de subsistencia y la producción de alimentos, como la agricultura o la pesca. A tal respecto, el IPCC en 2007 formuló estimaciones que considerarían un aumento del riesgo de hambrunas, afectando entre 40 y 170 millones de personas (Easterling *et al.*, 2007: 300), reafirmandose esas estimaciones en el informe de 2014, identificándose estudios que consideran que los impactos del Cambio Climático resultarán en un incremento de 49 millones de personas (11%) de la población desnutrida a nivel mundial en 2050 (Porter *et al.*, 2014: 27).

Muchos de los países donde se identifican estos impactos, son los que se enfrentan con mayores niveles de pobreza, así como una carencia de políticas que pudieran reducir estos niveles de pobreza e impidieran el aumento del precio de los alimentos. Estos vacíos amenazan con socavar cualquier avance en la reducción de la pobreza de los últimos años (Islam y Buckey, 2010: 10).

³⁹ El informe conjunto del PNUMA, la OIT, el CSI y la OIE sobre empleos verdes y que situaba en el año 2008 a 1.300 millones de personas en todo el mundo (más del 43% de la fuerza de trabajo mundial) con ingresos demasiado bajos para que sus núcleos familiares pudieran superar el umbral de la pobreza. Igualmente establecía en 190 millones el número de desempleados en todo el mundo, con 500 millones de jóvenes incorporándose al mercado de trabajo en los próximos 10 años; 5.300 millones de personas sin acceso a una cobertura básica de seguridad social; 1.600 millones de personas sin acceso a una fuente de energía moderna y; 1.000 millones de personas habitando viviendas en malas condiciones sin acceso a servicios esenciales como agua potable o saneamiento (PNUMA *et al.*, 2008a: 3). Estos datos se han venido actualizando y aumentado en especial debido a los efectos de la crisis global, con un aumento de 34 millones de desempleados desde que comenzó la crisis, con millones de trabajadores que no pueden encontrar un empleo estable y que aparecen ausentes de las estadísticas de desempleo (Global Unions, 2010: 1). La OIT en 2012 elevaba a 200 millones el número de desempleados (OIT, 2012g: 9).

En relación a la agricultura, además de ser uno de los sectores más vulnerables al Cambio Climático debido al aumento e intensidad de las sequías, es el sector que más personas emplea a nivel mundial, con más de mil millones de trabajadores en el mundo, muchos de ellos pobres y dependientes de medios de vida de subsistencia (FIDA y PNUMA, 2013: 6). Del mismo modo, este es uno de los sectores que mayor cantidad de gases de efecto invernadero emite y agua consume, siendo una causa fundamental de la degradación de los suelos y la pérdida de biodiversidad (OIT, 2012a: 21).

Por su parte, el impacto del Cambio Climático junto con las propias dinámicas del sector pesquero, lleva a ejercer una presión excesiva sobre los ecosistemas y caladeros, provocando su agotamiento, la reducción de ingresos de unas comunidades pesqueras fuertemente dependientes de este medio de vida o el cierre definitivo de pequeñas empresas. Esta situación se agrava en países en desarrollo donde la mayoría de los pescadores son operadores a pequeña escala (OIT, 2012a: 69) y cuyas comunidades se caracterizan por condiciones de vida por debajo del nivel medio y altos niveles de hacinamiento (OIT, 2012a: 77). El descenso de capturas provoca igualmente que las comunidades busquen diversificar sus fuentes de ingreso o desplazarse en busca de mejores caladeros o medios de vida.⁴⁰

Otros sectores productivos, como las industrias, también presentan vulnerabilidad a los impactos del clima, ya fuera por su ubicación en zonas costeras, la posibilidad de verse inundadas por las crecidas de los ríos o dada su exposición ante fenómenos meteorológicos extremos, que pudieran suponer el cierre o destrucción de las mismas, o afectar a la capacidad de los trabajadores para desplazarse a sus puestos de trabajo (Rosemberg, 2010: 143). Otras consecuencias del Cambio Climático en este ámbito, tiene que ver con la reducción de la productividad y la incapacidad de las industrias para rotar su personal o disponer de trabajadores cualificados debido al aumento de la mortalidad, con la proliferación de enfermedades respiratorias, el empeoramiento de las condiciones alimentarias, el propio empeoramiento de las condiciones laborales y de salud al desarrollar las actividades al aire libre y sufrir la variación de temperaturas o el aumento del trabajo infantil (Rosemberg, 2010: 144).

⁴⁰ Un artículo que muestra este proceso a través del estudio sobre el terreno está centrado en Filipinas: Castillo, R. C. (2011), "When Fishing is No Longer Viable: Environmental Change, Unfair Market Relations, and Livelihood in a Small Fishing Community in the Philippines", *COMCAD Working Papers*, 105, Bielefeld: COMCAD.

Estas nuevas situaciones demandarán de los propios trabajadores una mayor capacidad para adaptarse a métodos de producción nuevos y limpios (Olsen, 2009: 18)⁴¹, mientras van desapareciendo los denominados “*viejos puestos de trabajo*” (Olsen, 2009: 7).⁴² Pero igualmente ante esta situación, se hacen necesarias unas respuestas y mecanismos de adaptación eficaces que impliquen una combinación de regulaciones e incentivos económicos que permitan redirigir, en el caso que sea necesario, los nuevos asentamientos de los lugares de producción a lugares mejor protegidos, promoviendo inversiones en infraestructura adecuada, todo esto bajo la voluntad política y un capital financiero y humano (McGranahan *et al.*, 2007: 33).⁴³

Por tanto, y considerando las respuestas a las consecuencias sociales negativas del Cambio Climático reflejadas en un aumento de la vulnerabilidad, las desigualdades sociales y la pobreza, un enfoque sobre los sectores productivos y de consumo, ya fueran empresas, mercados de trabajo o trabajadores se hace necesario, ya que este sector no sufrirá únicamente un aumento de los costos inmediatos en la producción, sino que también se verá afectado por impactos en las decisiones de inversión, la oferta de trabajo y la productividad (Stern, 2006: 151; Sánchez y Poschen, 2010: 2). Estos aspectos fueron reconocidos por el Consejo de Administración de la OIT en 2007, considerando que “*El Cambio Climático, la adaptación al mismo y los esfuerzos por frenarlo darán lugar a importantes transformaciones en los patrones de producción y consumo, lo que provocará profundas modificaciones en los mercados de trabajo y en los medios de vida*” (OIT, 2007b: 9, párr. 42), donde los grupos menos favorecidos tendrán más dificultades para planificar e implementar estrategias de mitigación sobre los cambios que puedan sufrir sus empleos y medios de vida, en especial en la economía informal (Sustainlabour y PNUMA, 2008: 64).

⁴¹ El informe de la Iniciativa de Empleos Verdes, propone cuatro formas que del mismo modo que afectarán positivamente al empleo, establecerán los pilares para orientar la economía y el empleo hacia una mayor sostenibilidad, a saber (PNUMA *et al.*, 2008b: 43): La generación de nuevos puestos de trabajo en algunos sectores; la sustitución de algunos puestos de trabajo por otros; la desaparición de algunos puestos de trabajo y; la redefinición de muchos trabajos en cuanto a aptitudes específicas, métodos de trabajo, perfiles, etc.

⁴² Sin embargo los nuevos puestos de trabajo no tienen por qué ser “más limpios”, pudiendo ser más “sucios, peligrosos y difíciles” (Olsen, 2009: 8).

⁴³ China sería uno de los lugares de especial preocupación para McGranahan *et al.*, (2007) dado su política de crecimiento económico orientada hacia la exportación y el gran flujo de migrantes que han acudido a las ciudades costeras.

2.3.2. La migración laboral en un contexto influenciado por el Cambio Climático

Como se ha comentado, para muchas personas en todo el mundo, particularmente en los países en desarrollo, el Cambio Climático tendrá un impacto profundo en su vida laboral, sus ingresos y medios de vida y en el propio derecho al trabajo. Esta situación va a implicar igualmente que los trabajadores, no tendrán que adaptarse únicamente a métodos de producción nuevos y más limpios, sino que pueden perder sus empleos, viéndose forzados en determinados casos a migrar junto con sus familias, o las comunidades a las que pertenecen, debido a que muchos de los lugares de trabajo podrían desaparecer debido a una producción insostenible, la destrucción de infraestructuras, la interrupción del transporte y las actividades comerciales, el abandono de las zonas vulnerables de una forma permanente, o incluso debido a que una zona geográfica determinada dejara de existir (Olsen, 2007: 12; Jodoin y Lofts, 2013: 38). Estas dinámicas implican desde una perspectiva general, que bajo un escenario de mayor degradación medioambiental, los procesos migratorios, ya sean a corto o largo plazo, de forma legal o ilegal, o hacia zonas urbanas y/o costeras, dependen en una parte importante del contexto socioeconómico en el que se desarrollan (Foresight, 2011: 103). Pero igualmente, e independientemente de los activadores de las migraciones, se quiere reconocer el factor económico de la migración y su carácter laboral, ya que en la mayoría de los casos, los migrantes son económicamente activos, y por lo tanto participan en el mundo del trabajo (OIT, 2010e: 210). Se quiere ver este aspecto como una oportunidad ya que los migrantes económicos pueden ser una importante fuerza internacional generadora de desarrollo debido a su propio capital humano y las remesas que generan. Para Warner *et al.*, (2010: 692) estos factores en un escenario futuro de aumento de los desplazamientos debido al Cambio Climático puede ser un factor que ayude a trazar unos procesos de adaptación efectivos.

Con todo, la migración laboral que va de las áreas rurales a los entornos urbanos, aparece en este contexto como un proceso que va en aumento, y se refleja en las tendencias demográficas mundiales, con 800 millones de personas emigrando del campo a la ciudad durante los últimos 50 años (Sakuyama, 2007: 1). La División de Población de las Naciones Unidas estima que la cifra total de migrantes internacionales en todo el mundo asciende al menos a 214 millones (UNPOP, 2008), y según el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), en

2030 habrá más personas viviendo en zonas urbanas que en zonas rurales en todas las regiones en desarrollo, incluidas Asia y África (ONU-HABITAT, 2011). Esta tendencia que también reconoce el IPCC (Easterling *et al*, 2007: 282), lleva a la OIT a afirmar que la migración internacional va a seguir aumentando, debido a factores como las tendencias demográficas globales, el aumento en las diferencias de ingresos, las diferencias en el acceso a la seguridad humana y en el disfrute de derechos, el aumento de las redes de migrantes o como resultado de los cambios en el medioambiente y el clima (OIT, 2010e: 222).

La migración vinculada al Cambio Climático, tiene igualmente una especial incidencia en la pérdida de empleos en el medio rural, dado que la degradación del clima a corto y medio plazo afectará a la productividad agrícola, influyendo en el ingreso per cápita, aumentando la pobreza y el desempleo, siendo este el sector específico donde la pérdida de empleos ha sido más evidente debido a los impactos a corto y medio plazo del Cambio Climático (Adger *et al.*, 2007: 736; Mendelsohn *et al.*, 2007: 114; Rosemberg, 2010: 143).⁴⁴ Pero en este caso también la correlación de variables políticas, sociales, económicas y medioambientales, como el caso de Chiapas (Ruiz, 2010: 218), justificarán mucho más las razones para migrar desde zonas rurales.

A partir de la interacción de los factores climáticos con lo socioeconómicos, Philip Martin identifica tres formas que justifican la migración desde las áreas rurales, a saber: el impacto de tormentas más severas, como los huracanes que destruyan viviendas, erosionen la tierra y fomenten la migración; una mayor competencia por la tierra y el agua, generando más conflictos y desplazamientos, especialmente en zonas áridas que experimenten sequías más severas o zonas húmedas que sufren más inundaciones, donde el aumento de la población es un factor a añadir; y el aumento de las temperaturas, lo que llevaría a que las zonas más densamente pobladas de los países en desarrollo sufrieran de tierras menos productivas, mientras que las zonas más productivas estarían en zonas escasamente pobladas de los países industriales (Martin, 2010a: 2).

⁴⁴ Bardsley y Hugo (2010: 250) proponen el ejemplo de la falta de acceso a los recursos forestales y los empleos y medios de vida que este sector genera, y como esta situación aumentará la probabilidad de la migración laboral así como la reubicación.

Argumentos similares se desarrollan por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA-IFAD) o desde el trabajo conjunto de la ONU, la OIM y el PNUMA, proponiendo algunos de los factores de presión que inducen a la emigración rural en los países en desarrollo y que están relacionadas principalmente con factores de estrés derivados del Cambio Climático. Del mismo modo, los medios de vida irán empeorando debido a factores como la mano de obra excedente derivada de la escasez de tierra cultivable, la distribución desigual de la tierra, la degradación del suelo, la baja productividad agrícola, los efectos negativos de las políticas macro-económicas, los precios de la producción agrícola o la falta de otras oportunidades de trabajo productivo (Vargas-Lundius y Lanly, 2007: 15). Este descenso en los medios de vida, llevara a situaciones de extrema subsistencia, donde las familias más pobres, para garantizar la supervivencia del grupo familiar, irán adoptando diferentes medidas, que van de la toma de un mínimo de riesgos, la producción de alimentos básicos, la utilización de todos los recursos disponibles (naturales y humanos), o desarrollar otros trabajos para complementar los ingresos familiares (UNU-EHS, OIM y PNUMA, 2008: 68).

Un aspecto a considerar en este contexto es cómo las relaciones de poder dan lugar a una desigualdad en el acceso y control de los recursos clave para la subsistencia y en la generación de una mayor vulnerabilidad socio-ambiental (Ruiz, 2010: 228). Desde el análisis para la OIT de Taran y Kazi-Aoul (2011:1), se reconocen como tales la falta de trabajo decente y la ausencia de necesidades fundamentales que permitan permanecer en el medio agrícola. Entre estos factores están las infraestructuras adecuadas o el apoyo de servicios básicos, y que en su ausencia e interacción negativa con la degradación de la tierra y el Cambio Climático, llevarían a una distribución desigual de la tierra, la disminución de la productividad agrícola, la falta de acceso al crédito o tierra cultivable, además de la ausencia de otras oportunidades de trabajo productivo. Igualmente, los efectos negativos de las macro-políticas económicas con la conversión de suelos hacia mercados de cultivo intensivo para la exportación, acelerarían el desplazamiento de unas poblaciones rurales, que ya de por si sufren un excedente de mano de obra derivado de la escasez de tierra cultivable. Estos procesos llevan a una espiral descendente de baja productividad y degradación de los suelos donde la pobreza no es sólo una consecuencia de la degradación medioambiental, sino una causa de la misma (Safriel y Adeel, 2005: 646).

2.3.2.1. Los desplazamientos medioambientales influidos por los proyectos de desarrollo

Aunque no directamente vinculados con el Cambio Climático, se quiere mencionar los desplazamientos, especialmente en zonas agrarias de países en desarrollo, debido a la acción de las industrias dedicadas a la producción de biocombustibles, la apropiación de grandes extensiones de suelo para producir alimentos para otros países, o la implementación de proyectos de desarrollo que en ocasiones se hacen a costa de los medios de subsistencia y la capacidad de desarrollar actividades productivas de las comunidades locales.

En el primero de los casos, la producción de biocombustibles está llevando a la deforestación a gran escala de las selvas tropicales y otros ecosistemas críticos así como el desplazamiento de las comunidades nativas de esos territorios, en países como India, Brasil, Suráfrica, Colombia, Tanzania o Indonesia (Oxfam, 2007). La apropiación del suelo por parte de empresas privadas interesadas en los mercados de biocombustibles, lleva a menudo a situaciones extremas para los nativos pobres dependientes de labores agrícolas de subsistencia. Estas comunidades, sin apenas capacidad de negociación, llegan a vender, en el mejor de los casos, sus tierras a precios muy bajos, o en el caso que el suelo fuera propiedad “*de jure*” del Estado, ven como sus tierras son asignadas directamente a grandes inversionistas externos (Raswant *et al.*, 2008: 6). A este respecto, la presidenta del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, advirtió que 60 millones de personas indígenas podrían ser expulsadas de sus tierras para dar paso a plantaciones de biocombustibles (Oxfam, 2007: 3). Se reconoce en ese sentido el informe realizado por Oxfam (2007) o el informe conjunto sobre Empleos Verdes del PNUMA, la OIT, la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE) (2008) que incluyen el estudio de situaciones de países como Colombia⁴⁵, Indonesia y la región de Kalimantan Occidental⁴⁶ (Oxfam, 2007: 3; PNUMA *et al.*, 2008b: 123) o la situación de países africanos como Benín,

⁴⁵ La expansión apoyada por el gobierno colombiano del cultivo de aceite de palma pasando de 300.000 a 700.000 hectáreas, llevó al desalojo e incluso asesinato de miembros de las comunidades indígenas por parte de soldados y grupos paramilitares cuyas empresas asociadas también aparecen involucradas en estos cultivos (PNUMA *et al.*, 2008b: 122).

⁴⁶ En la región de Kalimantan Occidental, más de 5 millones de personas indígenas, cuyos medios de vida están vinculados a los bosques intactos, están en riesgo de ser desplazadas por la expansión del aceite de palma. Esta situación viene a explicar cómo el sector de las plantaciones es el más propenso a los conflictos en Indonesia. La ONG local Sawit Watch informó que en 2006, más de 400 comunidades habían participado en conflictos de tierras por la expansión de la palma aceitera.

Etiopía, Ghana, Sudáfrica, Tanzania, Uganda y Zambia, donde se planea convertir grandes extensiones de tierras agrícolas y bosques por plantaciones de biocombustibles (PNUMA *et al.*, 2008b: 124).⁴⁷

Las necesidades de alimentos de países más ricos o poblados influyen igualmente en el desplazamiento de pequeños agricultores y comunidades nativas en países en desarrollo, como el aumento en la producción de cultivos de soja, dado su gran consumo internacional, con países como China (GRAIN, 2012) o Brasil (UNAC, 2012), entre los mayores demandantes. Sin embargo, las preguntas se ciernen sobre los beneficios que estos cultivos tienen para las comunidades productoras y el aumento o disminución de la pobreza, o cómo las empresas, a pesar de sus promesas de mayor inversión en las zonas africanas de producción, en realidad llegan a generar graves desplazamientos de campesinos, que desalojados de sus tierras de cultivo, caen en situaciones mayores de pobreza debido a la falta de tierras en las que producir (Grainger y Geary, 2011: 3).⁴⁸

Como un último aspecto se mencionan brevemente los impactos de las políticas de desarrollo como factores activadores del desplazamiento de personas. En este sentido, los grandes proyectos de energía, como el proyecto hidroeléctrico de las Tres Gargantas en China ejemplifican esta realidad, ya que además de imponer enormes costos ambientales, implicaría el desplazamiento de millones de personas.⁴⁹

2.3.3. La migración laboral rural-urbana como resultado del Cambio Climático

La incidencia de los impactos tanto climáticos como medioambientales, la pérdida de medios de vida, o la acción directa del ser humano sobre los sectores agrícolas, junto con la incidencia de otros factores sociales, económicos o políticos, llevan a buscar alternativas de supervivencia en otros lugares y están acelerando los ritmos de la migración rural-urbana por parte de los habitantes pobres de áreas rurales en los países

⁴⁷ El informe de empleos verdes (PNUMA *et al.*, 2008b: 124) propone el caso de Tanzania donde miles de productores a pequeña escala de arroz y maíz han sido desalojados para dar lugar a las plantaciones de caña de azúcar y jatropha. Una empresa suiza tiene su interés en unas 400.000 hectáreas en la cuenca del Wami, donde un millar de productores de arroz a pequeña escala enfrentan posibles desplazamientos.

⁴⁸ Un caso particular que se propone desde Oxfam (2007b) y el trabajo de Grainger y Geary (2011) es el de Uganda y la llegada de compañías que trabajan en el sector de los bosques.

⁴⁹ Como una visión general del proyecto se propone el siguiente artículo: Gleick, P. (2009), "Water brief 3: Three Gorges Dam Project, Yangtze River, China". En: Gleick, P., Cooley, H., Cohen, M., Morikawa, M., Morrison, J., y Palaniappan, M. (2009): *The World's Water 2008 – 2009. The Biennial Report on Freshwater Resources*. Island Press: Washington, DC. pp 139 – 150.

en desarrollo (Christian Aid, 2007: 23; Warner y Laczko, 2008: 249; Martin, 2010a: 3; Adger *et al.*, 2014: 13, 24).⁵⁰

En la identificación de aspectos que en principio puedan ser útiles para sostener los hogares más pobres y vulnerables y evitar desplazamientos definitivos, se ha reconocido la diversificación en la búsqueda de ingresos fuera del ámbito agrícola, a través de la migración laboral “circular” o mediante el desarrollo de respuestas no agrícolas de desarrollo económico y diversificación de ingresos en el ámbito rural (FIDA, 2007: 7; Noble *et al.*, 2014: 17). Estas medidas permitirían hacer frente a la inseguridad medioambiental y diversificar la cartera de oportunidades y obtener otras fuentes de ingresos familiares (Bardsley y Hugo, 2010: 250). En caso de imposibilidad de alcanzar estos objetivos a través de la diversificación in situ, estos objetivos se buscarían a través de la generación de ingresos urbanos, es decir, la migración de un miembro de la familia (Stark, 1993: 58). En ese sentido, las remesas pueden considerarse un vehículo de prosperidad rural aun cuando en el pasado no siempre condujeron al desarrollo agrícola. Esto puede requerir cierto nivel de intervención institucional, para inducir a los migrantes a enviar más remesas a sus familias rurales para que utilicen lo que reciben de manera más productiva (Stark, 1993: 34).

El análisis de Stark (1993: 33) plantea tanto aspectos positivos como negativos en el análisis y las respuestas con respecto a los desplazamientos del campo a la ciudad, lo que implica igualmente reducir las pocas consecuencias indeseables de la migración (en caso de existir), y no en eliminar la migración misma.

En ese sentido, se puede considerar como contradictorio el hecho que a pesar que los altos niveles de crecimiento de la población urbana y sus procesos de urbanización o concentración de la actividad económica pueden llegar a mejorar las condiciones socio-económicas de la población, igualmente los propios flujos migratorios rurales, pueden influir de forma negativa sobre los sistemas urbanos, ejerciendo presión sobre los mercados de trabajo, aumentando la economía informal, y empeorando la calidad de vida en las zonas urbanas (Taran y Kazi-Aoul, 2011: 1). Los estudios desarrollados en

⁵⁰ Por ejemplo, la sequía de 2002 que en el sur de África afectó a 14 millones de personas, llevando a una migración temporal pronunciada de las zonas rurales a las zonas urbanas (David, 2011: 3). En Brasil, las sequías prolongadas en el noreste semiárido del país también han provocado la migración rural-urbana de un número importante de agricultores de subsistencia (Magrin *et al.*, 2007: 587).

el continente africano reflejan esta realidad, donde la migración rural-urbana debido a la sequía, ha significado un aumento de la urbanización indiscriminada y el empeoramiento de unas condiciones socio-económicas urbanas ya de por sí agravadas por los altos niveles de crecimiento demográfico. En el caso de Kenia, por ejemplo, el aumento de la población urbana en un 800 por ciento desde 1963 hasta 2005, debido principalmente a la migración desde zonas rurales áridas, ha supuesto un aumento insatisfecho en la demanda de necesidades básicas como alimentos, agua o saneamiento en los barrios bajos urbanos (UNECA, 2008: 13).

El IPCC reconoce la presión de la migración sobre los sistemas urbanos, lo que aumenta el desempleo, los usos indebidos del suelo, el hacinamiento, problemas de saneamiento, propagación de enfermedades infecciosas o sobreexplotación de los sistemas de producción y recursos locales como los acuíferos o sistemas de riego, causando así la salinización de los suelos y el agua (Magrin *et al.*, 2007: 606; Warner y Laczko, 2008: 249). Las víctimas de estos procesos de degradación son los propios grupos de migrantes rurales, que unen a su escasez de recursos su asentamiento en zonas expuestas a riesgos industriales o naturales como deslizamientos de tierra o el aumento del nivel del mar (Christian Aid, 2007: 23; Cruz *et al.*, 2007: 492; Adger *et al.*, 2014: 13). De hecho, la pobreza y la falta de empleo aparecen como factores fundamentales en los procesos de activación de la migración, pudiéndose reproducir o incluso aumentar en los lugares de destino. Uno de los factores al respecto es el carácter irregular general de la migración laboral, caracterizada por ser la más desfavorecida y explotada, pero que a menudo es necesaria para las economías de los países de destino, aunque no quiera reconocerse por vías legales (OIT, 2010e: 212). Las opciones de trabajo disponible (a menudo temporal, estacional o informal) se limita en muchos casos a los trabajos más peligrosos, sucios y degradantes, lo que unido a una falta de protección con un acceso limitado a la seguridad social y un respeto limitado de los derechos y unas condiciones de trabajo dignas, resultan en un mayor abuso y explotación.⁵¹ Otro de los problemas de los migrantes rurales es su limitada capacidad de adaptación a unas necesidades de trabajo cada vez más tecnificadas, cambios en las condiciones, transformaciones en los procesos industriales y la organización del trabajo. Igualmente, la ausencia de medidas

⁵¹ La migración laboral sin regular puede significar altos niveles de abuso y explotación, llevando a una competencia desleal al aprovecharse algunos empleadores de los trabajadores migrantes sin protección.

contra la discriminación y la integración exacerba tensiones sociales entre los recién llegados y las poblaciones vulnerables establecidas (Taran y Kazi-Aoul, 2011: 2).⁵²

Estas realidades aparecen con más virulencia en periodos de crisis económica, donde los países de destino tienden a restringir la inmigración, a pesar de la demanda real de trabajadores migrantes en ciertos sectores (Taran y Kazi-Aoul, 2011: 2). No obstante, la migración interna es una de las preocupaciones principales de los gobiernos (Tacoli, 2009: 105), tal y como recordó Cecilia Tacoli al mencionar el informe de Política Mundial de Población de 1996, que mostraba cómo el 45 por ciento de los gobiernos que respondieron no estaban contentos con el cambio en la población de zonas rurales a entornos más urbanos. A pesar de ello, esa tendencia se mantiene cómo se ha observado con anterioridad (FIDA, 2007: 8).

Parte de los problemas mencionados hasta ahora se reconocen por el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos en su informe ante la Asamblea General de la ONU (ONU, 2011a), considerando la vulnerabilidad de los migrantes inducidos por el clima debido a la falta de una estructura social, las posibles desventajas lingüísticas, o los problemas de salud debido al desplazamiento. El informe reconoce las necesidades específicas de estos migrantes y la necesidad de que sean tratadas a través de programas específicos. Además, insiste, los Estados deben tomar medidas concretas para que ante la llegada de migrantes climáticos, existan políticas de adaptación en las comunidades de destino. Esto incluye, en particular, la planificación urbana, ya que cada vez que una ciudad sufre un crecimiento rápido y masivo de su población, las infraestructuras en consecuencia deben ser desarrolladas para asegurar que todos los individuos (los recién llegados y los residentes) mantengan una vida digna. Estos aspectos son igualmente considerados por el IPCC reconociendo que aunque el crecimiento rápido de la población en cualquier centro urbano ofrece retos importantes para los gobiernos locales, la necesidad es desarrollar la capacidad de los gobiernos locales para gestionar estos aumentos con políticas de adaptación al Cambio Climático en mente (Revi *et al.*, 2014: 61).

⁵² Las altas tasas de desempleo entre trabajadores nativos de los países de destino a menudo se utilizan como argumento para culpabilizar a los trabajadores migrantes extranjeros, incitando al conflicto social.

Por último, a pesar que la acción en las ciudades aparece como un punto importante para absorber la cada vez mayor entrada de migrantes, uno de los aspectos que más atención requiere es el seguimiento del proceso de la migración y el reconocimiento de las causas subyacentes que provocan la migración; es decir, buscar las causas que activan la migración y no sólo los síntomas bajo un contexto de cambio medioambiental (Foresight, 2011: 124). En el próximo apartado se proponen diferentes enfoques que han abordado diversos aspectos que permitieran buscar las causas y los procesos que conducen a los desplazamientos inducidos por el medioambiente y el clima.

2.4. Primeras aproximaciones al término “refugiado medioambiental”: La revitalización del enfoque neomaltusiano

Teniendo en cuenta la coincidencia entre la mayoría de los científicos sociales sobre la no existencia, dada la complejidad del fenómeno, de una única teoría que sea capaz de explicar y comprender el inicio y el desarrollo de los flujos migratorios (Sánchez Barricarte, 2010: 19), se quiere mencionar a continuación el análisis de diferentes enfoques que han ido conformando el corpus teórico que en la actualidad refleja el conocimiento sobre los desplazados por el medioambiente y el clima, así como y las respuestas que se proponen desde la acción política.

2.4.1. La presión demográfica como problema. Malthus y los autores de posguerra

Con el referente del trabajo desarrollado a finales del siglo XVIII por Thomas Malthus⁵³⁵⁴, se consideran dos autores que a mediados del siglo XX estudiaron los “Desplazados Ecológicos”, Fairfield Osborn (1948)⁵⁵ y William Vogt (1949)⁵⁶,

⁵³ Clérigo y erudito británico de finales del siglo XVIII, dio forma a teorías que ligaban el crecimiento de la población con el agotamiento de los recursos. Su obra *“Ensayo sobre el Principio de la Población”* de 1798, expone los problemas que entraña que la capacidad de crecimiento de la población sea mayor que la capacidad de la tierra para producir alimentos para el hombre (Malthus, 1798: 13), y como frente a la progresión del primer aspecto en base a criterios geométricos, el segundo lo hace en base a criterios aritméticos (Malthus, 1798: 14), lo que llevaría, a un aumento en la escasez de alimentos, condenando a gran parte de la población mundial a sufrir hambrunas (Malthus, 1798: 139; O’Neill *et al.*, 2001: 82).

⁵⁴ Malthus también recibió diversas críticas por parte de sus contemporáneos y otros teóricos sociales del siglo XIX. Una de las principales respuestas vino por William Godwin, que frente a la visión pesimista de Malthus sobre el crecimiento demográfico, ofrece una visión más positiva sobre la capacidad de las personas para limitar el crecimiento de sus familias: Godwin, W. (1820), *Of population: an enquiry concerning the power of increase in the numbers of mankind, being an answer to Mr. Malthus's essay on that subject*. Longman, Hurst, Rees, Orme and Brown. pp. 648. La recepción de la teoría y posición política de Malthus, con mención al análisis que de su obra hacen teóricos marxistas como Marx o Engels se puede seguir en: Schoijet, M. (2005), “La recepción e impacto de las ideas de Malthus sobre la población”, *Revista Estudios Demográficos y Urbanos* 2005, vol. 20, N°3 (60), pp. 569-604

⁵⁵ Su obra principal es: Osborn, F. (1948) *Our Plundered Planet*. New York: Pyramid Books.

destacándose en especial este último. Estos autores, a pesar de ser anteriores a los autores neomaltusianos que más influencia han tenido en la literatura sobre las migraciones medioambientales de las décadas de 1970 y 1990 (Brown *et al.*, 1976; Myers y Kent, 1995), son precursores en identificar y definir el problema, aún en una época en que la degradación medioambiental ocupaba un espacio marginal en los debates científicos.

De hecho, la recuperación de las teorías maltusianas por parte de Osborn y Vogt, reactivó los presupuestos Maltusianos y el problema de la superpoblación mundial, influyendo en otros autores posteriores como Paul Ehrlich y su reconocido texto “*The Population Bomb*” de 1968 (Desrochers y Hoffbauer, 2009: 37). Entre otros argumentos compartidos por estos autores estaba limitar la presión de la población, dado su aumento frente a unos recursos naturales y alimentos limitados, donde los avances tecnológicos no serían suficientes para resolver el problema (Desrochers y Hoffbauer, 2009: 41).⁵⁷

Los trabajos de Osborn y Vogt se vieron influenciados por lo ocurrido en los Estados Unidos durante la década de los treinta, con la Gran Depresión y el impacto del fenómeno denominado “Dust Bowl” (Cuenca de Polvo) en los Estados centrales del país (Desrochers y Hoffbauer, 2009: 49). Las continuas malas cosechas ocasionadas por una persistente sequía, unida a prácticas agrícolas no sostenibles, llevaron a un empobrecimiento del suelo, haciéndolo más vulnerable a la erosión y desproveyéndole de gran parte de su humedad, con el resultado negativo de la creación de grandes nubes de polvo que se levantaban del suelo y tapaban el cielo (Goffman, 2006: 1). El empobrecimiento de las poblaciones rurales en Estados como Oklahoma, Indiana o Texas como resultado de estos fenómenos, junto con unos factores socio-económicos determinantes como los efectos de la gran depresión, llevó al desplazamiento de cientos de miles de personas hacia otros estados⁵⁸ especialmente del oeste.⁵⁹

⁵⁶ William Vogt, fue considerado uno de los más importantes especialistas en conservación del suelo de la época, además de ser de los primeros activadores para que la conciencia medioambiental se extendiera en interés e influencia, influyendo en el “boom” ecologista de los años 70 (Duffy, 1989: 1256-7).

⁵⁷ Vogt y Osborn también vincularon la seguridad nacional con los problemas medioambientales y el agotamiento de los recursos naturales, donde un orden mundial impulsado por el consumo, no llevaría fácilmente a la paz y la prosperidad, sino a más guerra (Roberston, 2012: 337).

⁵⁸ En 1940, 2,5 millones de personas habían salido de los estados afectados, con 200.000 migrando a California. Una interesante fuente de material gráfico y artículos está en el documental titulado “Surviving the Dust Bowl” y los artículos vinculados como “Mass Exodus From the Plains. Surviving the Dust Bowl”. WGBH American Experience | PBS (última visita 01 Marzo 2014)
www.pbs.org/wgbh/americanexperience/features/general-article/dustbowl-mass-exodus-plains/

Una década después de este gran movimiento migratorio en Estados Unidos, William Vogt propuso una de las primeras definiciones sobre los desplazados medioambientales, considerando que el problema se asociaba en gran medida a los niveles de población. Desde un enfoque que culpabiliza a la humanidad en general de la degradación del medioambiente, Vogt define estas personas desplazadas considerando que sus necesidades exceden la disponibilidad de los recursos que un ecosistema puede ofrecer, dado que un alto número de personas colocan una carga insostenible⁶⁰ sobre los limitados recursos disponibles del medioambiente (Vogt, 1949: 150):

“La gente, muchos millones de hombres que usan la tierra descuidando sus capacidades, son “Personas Desplazadas” en un sentido mucho más serio que los pocos cientos de miles de los campos de refugiados de Europa. Son desplazados en el sentido ecológico. Solamente pueden alimentarse y vestirse y suministrar alimento, fibra, carbón vegetal y madera a las ciudades mediante la destrucción de la tierra en que viven y de los recursos asociados a ella. Son los que destruyen bosques, inician la erosión del suelo, exterminan la fauna silvestre... Son ellos quienes cada año hacen subir un poco más la resistencia ambiental”.

“Muchos millones de ellos tendrían que ser sacados de las laderas erosionadas, de los bosques en degeneración, de las praderas sobrepastadas, si se quiere que no hagan descender aún más los niveles de vida cada vez más bajos de sus respectivos países – y del mundo. La solución del problema de las DP. Europeas es simple en comparación con las DP. Ecológicas”.

⁵⁹ Los “Okies” así denominados de forma despectiva en la costa oeste norteamericana. Una de las obras literarias más reconocidas a la hora de representar este hecho histórico es la novela “Las uvas de la ira” de John Steinbeck: Steinbeck, J. (1939), *Las uvas de la ira*. Madrid, Alianza Editorial, 2006; 686 p. Jodi Jacobson reconoce a los “Okies” como “refugiados medioambientales” aunque nunca fueran denominados por Steinbeck de tal manera (Jacobson, 1988a: 8).

⁶⁰ Nathan F. Sayre (2008: 120) identifica “cuatro tipos de uso principales de capacidad de carga: (1) como atributo mecánico de ingeniería de objetos o sistemas fabricados, que comenzó aproximadamente en 1840 en el contexto de envíos internacionales; (2) como atributo de los organismos vivos y de los sistemas naturales, a partir de la década de los 80 del siglo XIX y desarrollado más completamente en la gestión de extensiones de tierra y caza a principios del siglo XX; (3) como K, un límite intrínseco de aumento de la población de organismos, usado por biólogos de la población desde mediados del siglo XX; y (4) como el número de seres humanos que la Tierra puede soportar”.

Estas reflexiones las desarrolla Vogt en su título más reconocido titulado “*Camino de Supervivencia*” (Road to Survival),⁶¹ que, según sus propias palabras, “*fue escrito con la esperanza de que fije claramente algunas relaciones (del hombre con su medioambiente)... ...ellas ejercen inevitablemente una gigantesca presión sobre el mundo donde actuará el hombre de mañana. Si se descuidan, casi seguramente destruirán nuestra civilización*” (Vogt, 1949: 17).⁶²

Entre otros aspectos que el autor considera, está el problema de la reubicación de estos desplazados por causas ecológicas (Vogt, 1949: 115): “*Y si atendemos a nuestros DP (displaced persons) ecológicos, debe encontrarse espacio adicional para cantidades de millones que actualmente viven...*”

Centralizando el problema en su área de conocimiento y experiencia de América Latina, lugar en donde había desarrollado gran parte de su trabajo investigador, Vogt afirma que:

“*La consideración cardinal de la administración de la tierra en Latinoamérica es que en esta región existen hoy de unos veinte a cuarenta millones de DP ecológicas. Están viviendo y cultivando en tierras de las Clases V a VII, y es esencial que se muden de las laderas si no se quieren destruir los medios de existencia de sus países. La reubicación será difícil y costosa. Pero Latinoamérica no puede escoger. Tiene que mudar a sus DP o hundirse en el más miserable nivel de subsistencia*” (Vogt, 1949: 343). “*Una de las necesidades más importantes es la de la reubicación. Decenas de millones de personas, deben ser retiradas de las laderas en erosión*” (Vogt, 1949: 351).⁶³

⁶¹ Se consiguió un ejemplar de “*Camino de Supervivencia*” en la librería Paris de la ciudad de Valencia. La edición es del año 1952, siendo el libro editado por la Editorial Sudamericana de Buenos Aires.

⁶² En ese sentido, Vogt también se puede considerar un precursor en cuanto a la demanda de integración de las ciencias sociales con respecto al problema de la degradación medioambiental (Vogt, 1949: 343): “*Es imperativo que las investigaciones se extiendan de las ciencias naturales a las ciencias sociales.; ellas son inseparables, si se desea que la conservación sea eficaz. Las ciencias sociales son el radar que puede evitar fracasos desastrosos. Solo por medio de investigaciones antropológicas, psicológicas, de semántica general, y otras, podemos aprender cómo hacer ante los pueblos del mundo que la salud ecológica sea tan importante que no sólo la acepten, sino que la exijan.*”

⁶³ Vogt recordó también citas de la Guerra Civil Norteamericana y las palabras de un mando confederado, que vinculaba la degradación de la tierra y el desarrollo del conflicto como una necesidad de la población sureña en busca de nuevas tierras (Vogt, 1949: 161): “*Los estremecedores efectos de esta destrucción de tierra fueron previstos casi con clarividencia el dirigente de la Confederación. Edmund Ruffin. Como observa Craven, él “insistió en que el descenso político y económico del Sur era puramente una cuestión de agotamiento de los suelos. De haberse sostenido la productividad de las tierras, la población sureña se habría quedado en sus casas y el aumento habría sido igual al de otras partes de la nación.*”

2.4.2. Primeras definiciones y evolución del concepto durante los 70 y 80 del siglo XX

Pero no fue hasta la década de 1970 que el problema de los desplazamientos inducidos por el medioambiente comenzó a cobrar cierta importancia. El Programa Ambiental de las Naciones Unidas (PNUMA)⁶⁴ y el Worldwatch Institute se pueden considerar las organizaciones más influyentes que dirigieron y activaron este debate, además de proponer desde diferentes perspectivas el término “refugiado medioambiental” (Foresight, 2011: 26).

Este debate se integraba dentro de un escenario más amplio que vinculaba de forma directa los impactos del modelo de desarrollo humano sobre el medioambiente, generando una mayor concienciación sobre el visible deterioro de las condiciones medioambientales en los países desarrollados. Como resultado de este aumento de la conciencia medioambiental surgieron partidos políticos⁶⁵ y otros movimientos cívicos, entre los que cabe destacar GreenPeace y el Earthwatch Institute fundados en 1971 o el Worldwatch Institute en 1974, y que han colaborado desde entonces en aumentar la conciencia medioambiental ciudadana y la integración del enfoque medioambiental en los debates políticos globales (Bogardi y Renaud, 2006: 4).

Los argumentos Maltusianos, reaparecen con fuerza en la década de los setenta al abrigo de este debate, influyendo igualmente en las discusiones sobre los desplazamientos inducidos por el medioambiente. El argumento general partía de la lógica basada en que debido al crecimiento de la población, las industrias agrícolas no podían apoyar el crecimiento de la población, ni el crecimiento de la población activa. Igualmente la mano de obra no podría seguir el ritmo de crecimiento de la población, debido en gran parte a los sistemas desiguales de tenencia de la tierra y la degradación ambiental inducida por el ser humano. Como resultado aumentarían los flujos migratorios en

⁶⁴ La primera Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente celebrada en Estocolmo en 1972, se puede considerar como uno de los primeros hitos en la identificación de los problemas medioambientales y su relación con el desarrollo humano. Fruto de esta conferencia se creó el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), como un programa dirigido a coordinar las actividades relacionadas con el medio ambiente en la ONU y como apoyo a los países en la implementación de políticas medioambientales adecuadas así como a fomentar el desarrollo sostenible.

⁶⁵ El Partido Verde Alemán (Die Grünen), tuvo su origen en la creación de pequeños partidos ecologistas en Alemania a mediados de la década de los setenta, siendo su fecha de fundación en Enero de 1980.

especial en zonas como Asia y África, y zonas urbanas, bosques, colinas, praderas, zonas de riesgo de desastres naturales y países vecinos (McNamara y Gibson, 2013: 48).

Uno de los primeros autores reconocidos en esta línea de pensamiento es Lester Brown, fundador en 1975 del Worldwatch Institute (Brown *et al.*, 1976: 177), y que desde su artículo “*Twenty-Two Dimensions of the Population Problem*”⁶⁶, propone vincular la degradación medioambiental y los desplazamientos de población, además de utilizar el término “refugiados ecológicos” para describir este fenómeno considerándolo como derivado del crecimiento de las poblaciones humanas y el ganado, y los efectos perjudiciales del sobrepastoreo y la deforestación. Brown tomó como ejemplo la franja subsahariana y países como Malí, Níger, Sudán o Etiopía, y como los resultados de esta sobreexplotación estaban llevando al avance del desierto del Sahara. Este avance supondría la progresiva retirada de las poblaciones humanas y el ganado, generando a su vez una mayor presión sobre las nuevas zonas limítrofes con el desierto, repitiendo y reforzando el ciclo anterior con una mayor sobrepoblación y sobrepastoreo. De este modo, serían los propios desplazados los culpables implícitos del daño medioambiental, identificando a estos “refugiados ecológicos” como los “perpetradores” de la degradación medioambiental a través de prácticas como la producción agrícola intensiva y el pastoreo y la pesca excesiva (Brown *et al.*, 1976: 39, 188).⁶⁷

Sin embargo, el informe que mayor importancia tuvo en estos debates iniciales fue el publicado en 1985 por el PNUMA titulado “Environmental Refugees”, y que escrito por Essam El-Hinnawi propuso el concepto de “refugiados medioambientales”⁶⁸, siendo hasta ahora una de las definiciones más citada en relación al problema:

“...aquellas personas que se han visto forzadas a dejar su hábitat tradicional, de forma temporal o permanente, debido a un marcado trastorno ambiental, ya sea a causa de

⁶⁶ Siendo la referencia inicial de este informe: Brown, L., McGrath, P. y Stokes, B. (1976), “Twenty-two Dimensions of the Population Problem”. *Worldwatch Paper 5*, Washington: Worldwatch Institute” al no poder acceder al original, el documento se encontró a través de esta referencia: Brown, L., McGrath, P. y Stokes, B. (1976), “Twenty-two Dimensions of the Population Problem”. *Population Reports, Series J*, Number 11. November 1976. Family Planning Programs. Department of Medical and Public Affairs, The George Washington University Medical Center, Washington, D.C.

⁶⁷ Es importante reseñar el contexto histórico de la publicación, dado que en el momento de la redacción del texto, una intensa sequía asolaba el África subsahariana, deteriorando esta situación hacia un escenario catastrófico con grandes pérdidas humanas y de ganado.

⁶⁸ Según Ramlogan (1996: 82), este término pasó a ser “cada vez más parte de la nomenclatura del medioambientalismo”.

peligros naturales y/o provocado por la actividad humana, como accidentes industriales o que han provocado su desplazamiento permanente por grandes proyectos económicos de desarrollo, o que se han visto obligados a emigrar por el mal procesamiento y depósito de residuos tóxicos, poniendo en peligro su existencia y/o afectando seriamente su calidad de vida” (El-Hinnawi, 1985: 4).

En esta definición, cobra fuerza el término personas “forzadas” que da razón a la definición de “refugiado” mientras que la existencia de “un marcado trastorno ambiental” da razón de ser al término “ambiental” y resalta de algún modo los impactos medioambientales sobre las vidas de las personas. El-Hinnawi señala tres categorías de refugiados medioambientales de acuerdo con estos activadores del desplazamiento: (1) los desplazados temporales a causa de un estrés ambiental, como un terremoto o un ciclón (El-Hinnawi, 1985: 4); (2) las personas desplazadas permanentemente debido a cambios permanentes en su hábitat, como las presas o lagos (El-Hinnawi, 1985: 5); y (3) aquellos permanentemente desplazados debido a que su hábitat original ya no puede satisfacer sus necesidades básicas (El-Hinnawi, 1985: 25).

El trabajo de El-Hinnawi ha servido como referente y activador de otros estudios que han documentado la existencia de la migración forzada por crisis medioambientales, así como la formulación de proyecciones numéricas para los futuros “refugiados medioambientales” (Morrissey, 2012: 36). Igualmente, desde la definición inicial de los “refugiados medioambientales” varios estudios han propuesto ampliar esa definición o su subcategorización, identificar sus causas, o ampliar el campo de investigación tanto desde una perspectiva teórica como desde el estudio de las zonas afectadas.

Como siguiente trabajo en importancia está el publicado por el Instituto Worldwatch en 1988 a través de su investigadora Jodi Jacobson y que titulado “*Environmental Refugees: A Yardstick of Habitability*” (Refugiados medioambientales: Un criterio de habitabilidad), surgió como respuesta a la creciente necesidad de una mejor aproximación a los desastres naturales y la degradación ambiental como generadores del número creciente de refugiados medioambientales, reconociéndose además el papel que el Cambio Climático tendría en el desplazamiento de personas (Morrissey, 2012: 36). El análisis de Jacobson parte de una noción general de los refugiados considerándoles “*las personas que huyen de la degradación del medioambiente*”, sugiriendo que en ese

momento “*los refugiados ambientales se han convertido en el grupo más grande de personas desplazadas en el mundo*” (Jacobson, 1988a: 37). Aunque no hace una distinción específica entre personas desplazadas interna o internacionalmente, si identifica tres tipos de desplazados según la incidencia de tres principales agentes causales, coincidiendo con la subcategorización de El-Hinnawi⁶⁹:

- Los desplazados temporalmente por una interrupción local, como un alud o un terremoto.
- Personas que emigran porque la degradación del medioambiente ha socavado de una forma determinante su sustento o presenta riesgos inaceptables para su salud.
- Aquellas personas que se ven obligadas a reasentarse debido a que la degradación de la tierra ha dado lugar a procesos de desertificación u otros cambios permanentes e insostenibles en su hábitat (Jacobson, 1988a: 37-38).

Otro documento que se quiere destacar es el publicado por la Fundación Mundial para el Medioambiente y el Desarrollo, bajo la dirección del investigador noruego Jon Trollaldalen. Este trabajo se orientó hacia aspectos más sociales y económicos en cuanto a la posible protección de los desplazados por motivos medioambientales, considerando la forma en que la estrecha relación entre perturbación y degradación ambiental, y la mala gestión de los recursos naturales, junto con la pobreza, la opresión y la violencia, harían difícil aislar las raíces medioambientales o las causas inmediatas del problema de los refugiados (Trollaldalen, 1993: 6). Con el objetivo de proponer mecanismos de protección, Trollaldalen diferencia entre personas forzadas a desplazarse y aquellas cuyo movimiento es voluntario. En el caso de los primeros, existe la necesidad de ayuda por parte de la comunidad internacional en materia de prevención y protección, así como asistencia, debido a la falta de voluntad o incapacidad de los gobiernos de los propios desplazados para proporcionar protección y ayuda (Trollaldalen, 1993: 8).

En este contexto temporal merece la pena mencionar el Informe Brundtland de 1987 emitido por la Comisión Mundial sobre el Medioambiente y el Desarrollo (WCED) y que bajo el título “*Nuestro Futuro Común*” vinculó a nivel global aspectos de

⁶⁹ Estas subcategorías se basarían en: la existencia de un desplazamiento temporal debido a un estrés medioambiental temporal; un desplazamiento permanente debido a los cambios ambientales; y un desplazamiento permanente debido a la progresiva degradación de los recursos naturales.

desarrollo y medioambiente, y donde desde diversas perspectivas consideró el problema de los desplazamientos humanos, considerando que la posibilidad de desarrollo podría verse comprometida por las tasas de crecimiento de la población (WCED, 1987: cap.4, párr.10); el reconocimiento de los “refugiados ecológicos” desde áreas de degradación medioambiental (WCED, 1987: cap.4, párr.26); la importancia del desarrollo rural para evitar mayores flujos de migración rural-urbana, aunque evitando dañar los ecosistemas vulnerables (WCED, 1987: cap.4, párr.46); así como avisando de las consecuencias medioambientales de los conflictos armados y su impacto sobre el desplazamiento humano (WCED, 1987: cap.11, párr.3).

Fue ya durante la década de 1990 y el final de la guerra fría, que los temas medioambientales se enfocaron desde diferentes perspectivas investigadoras, ya fuera desde el debate conceptual o empírico, y bajo un contexto más amplio considerando el enfoque de la seguridad humana⁷⁰ (Brauch, 2005: 36), además de un creciente interés por el desarrollo sostenible, o a través del desarrollo de lo que Betsy Hartmann denomina “narrativa de la degradación”⁷¹ medioambiental dirigida al análisis del fenómeno de los “refugiados medioambientales” (Hartmann, 2010: 234). En esta época de la postguerra fría, nuevos caminos se abrieron hacia el reconocimiento de que la sostenibilidad medioambiental y la salud de los ecosistemas se verían amenazadas por los impactos de prácticas agrícolas industriales imprudentes cortoplacistas, el agotamiento de los recursos naturales, la falta de políticas de reciclaje o de energías renovables, y en general el reconocimiento de la acción humana como un factor

⁷⁰ Para el PNUD la seguridad humana se define como “ausencia de temor y ausencia de carencias” y caracterizándose como “la seguridad frente a amenazas crónicas tales como el hambre, la enfermedad y la represión, al igual que la protección contra interrupciones súbitas y dañinas en los patrones de la vida diaria, sean éstas en los hogares, en el trabajo o en las comunidades” (PNUD, 1994: 23).

⁷¹ Hartmann define la “narrativa de la degradación” como un modelo de narración política que origina otros debates posteriores como los modelos neomaltusianos de conflicto medioambiental o el debate sobre refugiados climáticos, y lo explica como “la pobreza inducida por la presión de la población hace que los campesinos del Tercer Mundo degraden su medio ambiente a través de la sobreexplotación o el sobrepastoreo de las tierras marginales. El agotamiento de los suelos y la desertificación resultante les lleva a emigrar a otros lugares como “refugiados medioambientales”, ya fuera hacia otras zonas rurales ecológicamente vulnerables, donde el círculo vicioso se pone de nuevo en marcha o hacia ciudades donde ayudan a agotar los escasos recursos y se convierten en una fuente primaria de inestabilidad política”. Hartmann considera muy útil esta narrativa para los países desarrollados, ya que se culpa como generador de la pobreza a la presión demográfica, a los propios campesinos, y no a la ausencia de reformas agrarias o la generación de empleo no agrícola. Esto implica dirigir el debate hacia problemas que puede generar la migración tanto a nivel medioambiental como de seguridad, y se desvía el foco de otros aspectos como la agricultura comercial o las industrias extractivas (Hartmann, 2010: 234). En su análisis Hartmann se basa en el siguiente artículo: Saunders, P.L. (2000), “Environmental refugees: the origins of a construct”. En *Political Ecology: Science, Myth and Power*, Stott, P. y Sullivan, S. (eds). Arnold Publishers: London

fundamental en la degradación del sistema terrestre (Bogardi y Renaud, 2006: 4). Se quiere hacer mención en ese sentido al encuentro que se celebró en 1992 en la *Universidad Católica de Louvain-la-Neuve* en 1991 y que bajo el título “*Población y Medioambiente*” se celebró con el objetivo de identificar las relaciones entre población y medioambiente en el contexto de desarrollo, donde el aumento de las migraciones fue identificado como un aspecto de cada vez mayor importancia (CICRED, 1992).

Estas y otras preocupaciones dieron carta de identidad a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medioambiente y Desarrollo (ONU, 1992b) y que celebrada en Río de Janeiro en 1992, veinte años después de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano de Estocolmo, alcanzó como acuerdo más importante la “*Declaración de Río sobre el Medioambiente y el Desarrollo*”, que formulaba el concepto de desarrollo sostenible, consensuado a partir del Informe Brundtland⁷² (WCED, 1987), así como la demanda entre sus principios (ej. 1 y 4), de una mayor protección del medioambiente (ONU, 1992b)⁷³. Con respecto al eje temático de esta tesis, la mención a los desplazados por el medioambiente cobró cierto espacio en la redacción de la Agenda 21 donde se reconoce, de una forma limitada, la necesidad de abordar el fenómeno, pero limitando el problema de los “refugiados ecológicos” al ámbito de los impactos de las sequías (ONU, 1992a).⁷⁴

2.4.3. La revitalización de la corriente neomaltusiana. Norman Myers y otros autores contemporáneos

Durante los años sesenta y setenta del siglo XX y como consecuencia del incremento en las tasas de crecimiento de la población mundial, la corriente neomaltusiana volvió a acaparar los debates demográficos, pero también los medioambientales. La premisa inicial propuesta en este sentido, era que en base a sus recursos fijos, la Tierra no sería capaz de sostener tanta población (Sánchez Barricarte, 2010: 227). Partiendo igualmente de un axioma general centrado en que “*la causa principal de los problemas que afligen*

⁷² El informe Brundtland define Desarrollo Sostenible como: “...el desarrollo que satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (WCED, 1987: 8).

⁷³ Principio 1: Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. Principio 4: A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

⁷⁴ El análisis de la Agenda 21 desde esta perspectiva se comentará en el capítulo sexto.

a nuestro planeta no es otra que la superpoblación y sus impactos en los ecosistemas y en las comunidades humanas” (Ehrlich y Ehrlich, 1993: xi) y que fue desarrollado por Paul Ehrlich en su influyente libro titulado “*The population bomb*” (1968)⁷⁵, además de en títulos siguientes propuestos por otros autores, entre los que cabe destacar el artículo de Hardin “*La Tragedia de los comunes*”⁷⁶, que propone explicar de una forma clara los problemas maltusianos, en donde se describe la degradación de un recurso compartido bajo condiciones de acceso no controlado.⁷⁷ Otro artículo que siguió esta estela fue el propuesto por Lee (1990) años después avisando de una segunda tragedia de los comunes, debido a la alta fertilidad.⁷⁸

Otros argumentos más recientes proceden de O’Neill que junto a otros autores en su libro “*Población y Cambio Climático*” (2001), consideran que la reducción de la presión demográfica en forma de menores tasas de fecundidad y crecimiento demográfico haría a los países en desarrollo más resistentes a los impactos previstos del Cambio Climático en áreas como la agricultura, la salud y la seguridad medioambiental (O’Neill *et al.*, 2001: xiii). También se considera que los desplazamientos de poblaciones por razones medioambientales se harían más evidentes en los grupos más desfavorecidos y pobres de la sociedad, tanto en zonas rurales, como en los barrios más desfavorecidos y vulnerables de las ciudades en expansión, ya que son los más expuestos a los problemas medioambientales o los desastres naturales (O’Neill *et al.*, 2001: 149).

Esta primera introducción da paso al estudio de un grupo de autores que han fundamentado el análisis de los desplazamientos humanos vinculados a la degradación medioambiental a partir del aumento de la población y los limitados recursos para mantenerlas, así como a otra índole de factores sociales y económicos. Se quiere mencionar a tal respecto el trabajo de Norman Myers (1993) y Myers y Kent (1995), así

⁷⁵ La referencia de este título es: Ehrlich, P. (1968), *The Population Bomb*, Nueva York, Ballantine.

⁷⁶ La referencia de este título es: Hardin G. (1968). “The Tragedy of the Commons”. *Science* 162,1243-48

⁷⁷ Frente a la dialéctica neomaltusiana, un discurso opuesto se engloba alrededor de los teóricos “cornucopianos” en referencia al término “cuerno de la abundancia”. Esta corriente considera que las sociedades y sus miembros, debidamente estimulados y especializados, pueden encontrar grandes cuernos de abundancia, lo que implicaría un aumento de las inversiones y productividad o mejoras tecnológicas, llevando a un aumento de los recursos superior al crecimiento poblacional. Se propone una completa revisión de esta discusión en el libro del Profesor Sánchez Barricarte “*El crecimiento de la población mundial: implicaciones socioeconómicas, ecológicas y éticas*” (2008), Tirant lo Blanch, Valencia.

⁷⁸ La referencia del título es: Lee R.D. (1990) “Comment: The Second Tragedy of the Commons”, *Population and Development. Review* 16(S): 315-322

como otros autores que han trabajado en esta misma línea como Westing (1992), Otunnu (1992), Woehlcke (1992), O’Lear (1997) o Ramlogan (1996).

Manfred Woehlcke define los refugiados medioambientales como *“personas que abandonan su medio tradicional, porque su vida ha sido considerablemente restringida o amenazada por daños ecológicos naturales y/o antropogénicos y por la tensión ecológica generada por la superpoblación”* (Woehlcke, 1992: 288). Su propuesta considera que a pesar de que los daños ecológicos y los refugiados ambientales han existido a lo largo de la evolución de las sociedades humanas, lo que se propone como novedad es la intensidad, la extensión y la complejidad del daño ecológico, el hecho de la existencia de grandes masas de población que se ven afectadas de una forma mucho mayor que en el pasado, y la imposibilidad por parte de los desplazados, para migrar a zonas despobladas o a regiones que cumplan unas condiciones ecológicamente aceptables (Woehlcke, 1992: 288).

De hecho, entre los aspectos que refuerzan el enfoque neomaltusiano esta lo que James Morrissey en su análisis identifica como la reiterada referencia a la noción “capacidades de carga” terrestres (Morrissey, 2012: 36), es decir, según Paul y Anne Ehrlich, *“el número de personas que viven en una determinada zona en relación con sus recursos y con la capacidad del medioambiente para sostener las actividades humanas”* (Ehrlich y Ehrlich, 1993: 31). Este aspecto de las capacidades de carga lo vincula Shannon O’Lear directamente con las migraciones, considerando que este concepto aparece como valioso a partir de dos tipos de análisis. El primero se orienta hacia los efectos medioambientales de la migración, centrándose en el caso de los Estados Unidos, y considerando que aunque la inmigración no aumenta la población mundial, tiende a concentrar a las poblaciones espacialmente y lleva a un uso de recursos y a una contaminación más concentrada. Esta redistribución a largo plazo, puede reducir la capacidad de carga eficaz de las áreas sensibles al medioambiente (O’Lear, 1997: 607). Igualmente, y a través del estudio de la literatura, O’Lear (1997: 616) considera como los factores medioambientales pueden ser factores que motiven o fuercen la migración, en donde una insuficiente capacidad de carga puede ser un factor de empuje que lleve a las personas a abandonar sus lugares de origen.

Rajendra Ramlogan, a partir del análisis del conflicto de Ruanda y el desplazamiento de cientos de miles de personas, añade la tensión étnica como consecuencia del aumento de población y la degradación de la tierra y la superación de las capacidades de carga del suelo (Ramlogan, 1996: 83). En ese sentido, Ramlogan se hace eco igualmente de las palabras del director ejecutivo del PNUMA, Mostafa Kamal Tolba en 1990 a partir del trabajo de Lazarus:⁷⁹ *“Por todo el mundo hay numerosas evidencias sobre la capacidad de carga de los sistemas y como se están sobrecargando hasta un punto de ruptura. Cuando los sistemas de soporte de vida se hayan derrumbado las opciones para los pobres serán tajantes: huir o quedarse y morir de hambre”* (Ramlogan, 1996: 87).

Pero Ramlogan no limita este análisis y justifica también la interacción de otros factores a la hora de plantear una relación entre medioambiente y migraciones, considerando que pese a que la decisión de migrar puede ser finalmente influenciada por unos factores medioambientales dominantes o reconocidos como contribuyentes significativos, también existen factores subyacentes sin una base medioambiental clara como las condiciones sociales, políticas y económicas. En ese sentido, las deficiencias políticas y económicas o la perspectiva de una buena acogida en el lugar de destino pueden ser importantes, y añadirse al crecimiento demográfico, la pobreza o el hambre, siendo estos últimos ejemplos factores que bajo contextos de deterioro medioambiental, pueden causar la salida de personas de sus tierras tradicionales (Ramlogan, 1996: 83).

El análisis de Westing (1992) parte de la necesidad de dar una conceptualización adecuada al problema de los “refugiados medioambientales”, desde la perspectiva de no ver el problema como algo vinculado a la escasez de la tierra y la lenta degradación de las zonas rurales, sino más bien como un problema vinculado al gran número y mayor edad de la población. Este problema incidiría sobre todo en los países pobres y superpoblados, donde se ha superado la capacidad de carga de un área, generando un doble problema, donde la presión demográfica y la pobreza profunda agravan la degradación ambiental de manera que las personas se ven obligadas a huir. Como respuesta al mayor aumento de estos desplazamientos, Westing entiende la necesidad de un enfoque amplio que aborde diferentes factores económicos, sociales y políticos, lo que incluiría en las respuestas no sólo a organizaciones que históricamente han

⁷⁹ La referencia del título es: Lazarus, D. (1990), “Environmental refugees: new strangers at the door”. *Our Planet* 2: 12- 14.

enfrentado el problema de los refugiados, sino a cualquier otra organización que tuviera la capacidad de proporcionar algún otro tipo de protección (Westing, 1992: 206).

Otro autor asociado con la visión neomaltusiana es Otunga Otunnu. Desde su estudio del África sub-sahariana, Otunnu entiende los desplazamientos medioambientales como un fenómeno multidimensional, que alberga factores tanto exógenos como endógenos y que es sujeto tanto de causas como de efectos. En ese sentido, aunque el Cambio Climático ha agravado la crisis, la naturaleza del Estado, la economía política y el sistema económico internacional serían en gran parte responsables del aumento de las personas desplazadas por razones ecológicas (Otunnu, 1992: 11). Partiendo de que la degradación medioambiental no está únicamente causada por el Cambio Climático en la región, Otunnu se apoya en la investigación de Michael H. Glantz⁸⁰ para explicar el problema en términos de explosión demográfica y otras actividades humanas, y como diferentes problemas interrelacionados llevaron a una de las sequías más duras en la reciente historia del continente. Del mismo modo, este análisis reflejó los errores a la hora de tomar decisiones en los países de la región y un argumento evidente a ojos de Glantz: la sequía llevó a la hambruna en África debido a la vulnerabilidad de la sociedad. El autor, por tanto, llega a concluir que el problema real de África es la pobreza, y la existencia de una conexión muy cercana entre degradación medioambiental, sequía, hambrunas, políticas nacionales, y el sistema económico internacional y el subdesarrollo económico (Otunnu, 1992: 11). Como reflexión derivada de estos argumentos, Otunnu explica que conectar la degradación medioambiental y los refugiados medioambientales reduciendo las causas y la persistencia de la crisis a los individuos y evitar comprender las condiciones bajo las que la crisis ocurren, es un falso consuelo y llevará a error a la hora de intentar tomar las acciones apropiadas, por lo que se hace necesario integrar las políticas sociales y económicas a diferentes niveles a la hora de enfrentar los problemas medioambientales (Otunnu, 1992: 12).

Se quiere mencionar por último a Norman Myers como el autor más significativo que ha representado la perspectiva neomaltusiana, además de desarrollar un trabajo prolífico en el ámbito general de los desplazados medioambientales, siendo reconocido por dar

⁸⁰ La referencia de esta investigación es: Glantz, M.H. (ed.) (1987), *Drought and Hunger in Africa*. London: Cambridge University Press.

una mayor relevancia pública al problema y al término de los “refugiados medioambientales”, lo que también le ha supuesto diferentes críticas. Su trabajo durante la década de los 90 está conectado con otros autores comentados en esta líneas como Westing (1992), Ramlogan (1996), u O’Lear (1997) (Morrisey, 2012: 37).⁸¹

Myers, junto con Jennifer Kent, recibió el encargo en 1995 por parte de la ONG “The Climate Institute” de analizar aspectos relativos a los desplazamientos vinculados a los problemas medioambientales. Como resultado se publicó el documento “*Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*” (Éxodo Medioambiental: Una Crisis Emergente en la Arena Global) que se reconoce como uno de los documentos más extensos y completos del momento. Aunque en 1993 Myers había identificado las causas de la migración a través de una primera definición del término “refugiado medioambiental”⁸², fue en 1995 cuando Myers identificó cuatro factores principales que llevan al desplazamiento medioambiental: degradación medioambiental a largo plazo, desastres naturales, grandes accidentes medioambientales e interrupciones de los procesos medioambientales por culpa de procesos de desarrollo, así como otros factores asociados ligados principalmente a la multicausalidad y la incertidumbre científica (Myers y Kent, 1995: 24). Myers también profundiza en el estudio de las zonas geográficas más vulnerables⁸³, o “puntos calientes” de “refugiados medioambientales”, proponiendo una serie de puntos de presión que llevan a los desplazamientos, entre los que destaca la pobreza, ya que son los pobres los que están más expuestos al riesgo, y los que debido a su situación de pobreza y vulnerabilidad son los que menos pueden hacer para protegerse a sí mismos (Myers y Kent, 1995: 49).

A lo largo del trabajo de Myers el crecimiento demográfico aparece como uno de los factores recurrentes en la justificación de los desplazamientos vinculados al medioambiente. El razonamiento básico que Myers da es que el crecimiento de la población puede (a) aumentar la explotación indebida de los recursos medioambientales hasta que se superen los umbrales de agotamiento irreversible, y (b) que ese crecimiento

⁸¹ En el caso de Westing y Ramlogan, sus trabajos se vieron publicados al amparo de la posición de Myers en el consejo editorial de la revista científica “*Environmental Conservation*” (Morrisey, 2012: 37).

⁸² “*personas que han dejado de ganar un sustento seguro en sus tierras tradicionales debido principalmente a unos factores ambientales de alcance inusitado*” (Myers, 1993: 752).

⁸³ Myers propone como zonas de evaluación de la vulnerabilidad: el África Subsahariana y el Sahel, el subcontinente Indio, China, Centroamérica, y Europa del Este. Y como casos regionales de estudio: México, la región Caribeña, Egipto y el Norte de África, el Cuerno de África y Kenia, y Bangladesh.

hace que sea más frecuente que los migrantes se vean inducidos a reubicarse en zonas medioambientalmente vulnerables, acentuando así el impacto de las sequías, inundaciones y otros peligros ambientales (Myers y Kent, 1995: 54). Estos flujos de “refugiados medioambientales” pueden verse, al menos en parte, como *“refugiados asociados a la presión demográfica”*, lo que lleva a Myers a considerar que *“los factores poblacionales son a menudo un aspecto central, o incluso crucial a la hora de influenciar los problemas medioambientales que generan refugiados”* (Myers y Kent, 1995: 63). Con este panorama poblacional en mente, Myers considera tres dimensiones particulares de la cuestión: el desempleo, las mega-ciudades y las zonas costeras (Myers y Kent, 1995: 55), del mismo modo que incluye de una forma extensiva un capítulo dedicado a la influencia del Cambio Climático sobre estas dinámicas poblacionales y de desplazamiento, al amparo principalmente de los resultados iniciales del primer informe de evaluación del IPCC de 1990 (Myers y Kent, 1995: 134).

El trabajo de Myers no está exento de recomendaciones, que elabora desde la perspectiva de la incapacidad de los sistemas institucionales para reflejar los profundos cambios que vinculan los problemas medioambientales con las crisis de tipo social, político y económico. Este enfoque lleva a considerar el problema de los “refugiados medioambientales” como *“una manifestación externa de un profundo cambio, que lleva a demandar la provisión de estilos de vida aceptables para aquellas personas y comunidades empobrecidas en riesgo de verse forzadas a desplazarse”*, proponiendo que los países desarrollados tomen la decisión de *“exportar los medios para el desarrollo sostenible de las comunidades en riesgo o importar a los refugiados medioambientales”* (Myers y Kent, 1995: 134; Myers, 1997: 181).

2.5. ¿Refugiados o migrantes? Definiciones y términos que bordean la problemática del reconocimiento de la figura del refugiado

La descripción y categorización de los desplazados por causas climáticas o medioambientales, además de atraer una atención significativa, supone uno de los mayores desafíos en el estudio del problema, tanto desde el ámbito académico como desde las Organizaciones Gubernamentales y no Gubernamentales. Parte de las dificultades surgen de la propia definición del concepto debido, por ejemplo, a la gran cantidad de causas medioambientales que motivan los desplazamientos forzados, los diferentes factores, medioambientales o no, que interactúan a la hora de activar el

proceso migratorio, o ateniéndose al concepto de refugiado derivado de la Convención de Ginebra de 1951, la dificultad de identificar un agente perseguidor.⁸⁴

Con la Convención de Ginebra en mente, uno de los problemas que dificulta la definición y las propias acciones de respuesta tiene que ver con la dificultad en identificar los derechos y los mecanismos de protección de los que pueden beneficiarse, bajo el derecho internacional, los desplazados medioambientales y climáticos, así como la organización internacional que debería ostentar un mandato específico de protección para estos grupos de desplazados (McAdam y Saul, 2008: 7). Como consecuencia de esta indefinición, la aproximación al fenómeno se verá salpicada por diferentes términos que según la temática y el medio se mencionarán desde diferentes ópticas ya fuera en debates políticos, discusiones en medios de comunicación o desde la literatura académica ya fuera desde los ámbitos legales, políticos o de las ciencias sociales en general. Estas definiciones llegan a incluir términos como migrantes medioambientales o climáticos, refugiados medioambientales o climáticos, o migrantes forzados por el medioambiente o el clima.

En particular, gran parte del debate ha versado sobre el uso o la validez del término “refugiado medioambiental” o en su variación relacionada con el Cambio Climático “refugiado climático”. Esta categoría no tiene validez legal bajo los actuales parámetros que definen a los refugiados según la Convención de Ginebra de 1951, justificándose desde el ACNUR su no reconocimiento en base a que podría crear confusión y socavar el régimen legal internacional para la protección de los Refugiados (OIM, 1996: 10; Keane, 2004: 215; ACNUR, 2009b: 10). Otras visiones entienden que la Convención debería verse modificada, o recoger algún añadido en su redacción con el objetivo de legitimar como refugiados a los desplazados medioambientales o climáticos (Conisbee y Simms, 2003: 30). Del mismo modo, también se han propuesto otro tipo de mecanismos ajenos a la Convención que podrían generar algún tipo de protección hacia este tipo de desplazados (King, 2006: 560; Biermann y Boas, 2010: 83).⁸⁵

⁸⁴ La Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatus de los refugiados y enmendada por el Protocolo de 1967 en su artículo 1.A. considera que el término "refugiado" se aplicará a toda persona que *“debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”* (ONU, 1951).

⁸⁵ El capítulo tercero abordará en exclusiva estos aspectos.

2.5.1. Diferentes términos y definiciones

En apartados anteriores se han recogido algunas de las primeras definiciones sobre la temática de los desplazados medioambientales y climáticos, ya fueran en los años cincuenta por Vogt, a partir de los setenta desde el WorldWatch Institute por Lester Brown, desde enfoques neomaltusianos promovidos principalmente por Myers en los noventa, o la propuesta de estudio y reconocimiento del término llevada a cabo por El-Hinnawi en 1985 para el PNUMA, o la subsiguiente de Jacobson en 1988.⁸⁶

Sin embargo, esos intentos por hacer reconocible el concepto, han chocado con las dificultades a la hora de relacionar los factores medioambientales con los desplazamientos humanos y la criticada en muchas ocasiones carencia de rigor científico en algunas de las investigaciones (Sánchez Barricarte, 2010: 299). Como resultado, en la actualidad no existe una definición internacionalmente concertada de lo que significa ser un “migrante”, un “refugiado” o una “persona desplazada” por el medioambiente o el Cambio Climático, y en consecuencia, no existe un terreno común desde el que plantear unas respuestas asumidas comúnmente (McAdam, 2009: 3). De hecho, el más reciente informe emitido por el IPCC considera que aunque las condiciones medioambientales o la alteración en los servicios de los ecosistemas, son algunas de las muchas razones por las que las personas migran, y aunque el Cambio Climático tendrá un papel en estas decisiones en el futuro, dadas las complejas motivaciones de todas las decisiones de migración, es difícil clasificar a cualquier individuo como un migrante climático (Adger *et al.*, 2014: 24).

Retomando el trabajo de Norman Myers, este autor ha propuesto definiciones que se han ido actualizando sucesivamente. En 1993 describió los refugiados medioambientales como “*personas que han dejado de ganar un sustento seguro en sus tierras tradicionales debido principalmente a unos factores ambientales de alcance inusitado*” (Myers, 1993: 752), ampliando y completando esta definición en 2005:

⁸⁶ Para David Keane, el término “refugiados medioambientales” debería ser considerado como una denominación errónea, ya que tomando como referente las definiciones de El-Hinnawi y Jacobson estas definiciones no entran bajo los términos de la Convención de los Refugiados de 1951, ya que además la Convención no fue redactada teniendo estas personas en mente (Keane, 2004: 215).

“las personas que no pueden obtener un medio de vida seguro en sus países de origen a causa de la sequía, la erosión del suelo, la desertificación, la deforestación y otros problemas medioambientales, junto con problemas asociados de la presión demográfica y la pobreza profunda. En su desesperación, estas personas sienten que no tienen otra alternativa que buscar refugio en otro lugar, a pesar de las dificultades y peligros que pudiera suponer el intento. No todos ellos han huido de sus países, siendo muchos desplazados internos. Pero todos han abandonado sus lugares de origen de una forma semi-permanente, si no de forma permanente, con pocas esperanzas de un retorno inmediato” (Myers, 2005: 1).

En 1996, el simposio internacional organizado por la OIM, el ACNUR y el Refugee Policy Group titulado *“Desplazamientos de la población inducidos por el medioambiente e impactos medioambientales resultantes de migraciones masivas”* (*Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migrations*) ofreció una nueva definición para las *personas desplazadas por razones ecológicas*: *“Las personas que están desplazadas dentro de su país de residencia habitual o que han cruzado una frontera internacional y para los que la degradación ambiental, deterioro o la destrucción es una de las principales causas de su desplazamiento, aunque no necesariamente el único”* (OIM, 1996: 9). La participación del ACNUR en esta definición, implica que en la redacción no aparezca el término refugiado. De hecho, esta ha sido una de las problemáticas en cuanto a la involucración del ACNUR en el estudio del problema, evitándose mencionar el término “refugiado” al definir la realidad de los desplazados por razones medioambientales. Esta posición responde entre otros factores a no debilitar la situación de los refugiados políticos, influyendo en otros autores y organismos que se han aproximado al problema, y que han evitado el uso del término “refugiado medioambiental”, considerando otros términos como “migrantes medioambientales” (Afifi y Warner, 2008: 5).

Por tanto, la no mención del término “refugiado” ha configurado en parte el debate sobre el fenómeno, lo que ha llevado, por ejemplo, a proponer definiciones intencionadamente vagas en su redacción, como hace Bates, que teniendo en cuenta las definiciones de otros autores, ofrece una definición que reconoce que pretende ser más vaga ya que tiene el objetivo incorporar las dos características que a su parecer son las más importantes a la hora de definir a los “refugiados medioambientales”: como el

medioambiente se transforma hacia uno menos adecuado para la ocupación humana y el reconocimiento de que esta transformación es la causa de la migración. De este modo la definición queda como: *“Las personas que emigran de su lugar de residencia habitual debido a los cambios en su medioambiente no humano”* (Bates, 2002: 468).

Ya fuera por la vaguedad en las definiciones que poco pueden aportar a la hora de modelar respuestas, o debido a problemas en la terminología que implican cuestiones políticas que deben ser evitadas, algunas Organizaciones Internacionales han optado por desarrollar unas definiciones de trabajo que al menos les permitan salir del bucle teórico-político y generar respuestas al problema más fácilmente. Este argumento lo esgrimió Robert Stranks⁸⁷ en 1997 considerando que sería más constructivo hablar de *“migrantes medioambientales o personas desplazadas por el medioambiente”* (Flintan, 2001: 2). De este modo y con el objetivo de encontrar una definición aceptada de trabajo que evite problemas legales, la OIM en 2007 en su búsqueda de este consenso y con la intención de aminorar las dificultades a la hora de agilizar las respuestas, propuso una definición que consiguiera evitar estos problemas: *“Los migrantes ambientales son personas o grupos de personas que, por razones insoslayables de cambios repentinos o progresivos en el medioambiente que afectan de forma negativa a su supervivencia o a sus condiciones de vida, se ven obligadas a abandonar su hogar habitual, o deciden hacerlo, ya sea temporal o permanentemente, y se desplazan o bien dentro de su país o bien al extranjero”* (OIM, 2007: 1).

Reforzando esta idea desde un enfoque más cercano en el tiempo, los participantes en el Diálogo Internacional sobre la Migración celebrado por la OIM en 2011 sobre *“Cambio Climático, Degradación Ambiental y Migración”* (OIM, 2012) reconocieron que, dada la complejidad del fenómeno y la multiplicidad de las causas, no era fácil establecer definiciones claras y una terminología estándar, lo que del mismo modo dificultaba consensuar una definición universalmente aceptada de refugiado medioambiental. Sin embargo, hubo un acuerdo general sobre que el término *“refugiado por motivos ambientales o Cambio Climático”* debía evitarse debido al significado específico en derecho internacional del término “refugiado” (OIM, 2012: 35). En este encuentro la OIM, reforzó de nuevo su definición de trabajo del término

⁸⁷ La referencia de este título es: Stranks, R. (1997), “Environmental Refugees?” *Policy Commentary*, Department of Foreign Affairs, Canada.

“migrante por causas ambientales” que *“no aspira a asignar derechos, sino a reflejar en su enunciado las múltiples facetas de este fenómeno”* y que aunque reformulada en 2008 y 2011 se ajusta en gran medida a la definición mencionada de 2007 (OIM, 2012: 35).⁸⁸

Como parte de su compromiso para abordar la cuestión de los migrantes ambientales, y como resultado de la evolución del trabajo Instituto para el Medioambiente y la Seguridad Humana de la Universidad de Naciones Unidas (UNU-EHS), el documento redactado por Fabrice Renaud y otros autores para este organismo también define al *“migrante medioambiental por razones forzadas”* como *“una persona que “tiene” que abandonar su lugar de residencia habitual debido a un factor de estrés medioambiental”* y lo enfrenta con la definición de un *“migrante motivado por el medioambiente”* que es *“una persona que “puede” decidir si moverse debido a un factor de estrés medioambiental”* (Renaud et al., 2007: 12).

También desde la UNU-EHS en el proyecto EACH-FOR, se propusieron diferentes definiciones de trabajo para las personas desplazadas por razones ecológicas, con tres categorías diferentes: migrantes medioambientales (personas que optan por trasladarse voluntariamente de su lugar habitual de residencia, principalmente debido a preocupaciones o razones ambientales); desplazados ambientales (personas que se ven obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual, porque sus vidas, medios de subsistencia y bienestar les ha colocado en grave riesgo como consecuencia de los procesos ambientales adversos y eventos (naturales y/o provocados por personas)); y desplazados por el Desarrollo (personas que se trasladaron intencionalmente o fueron reubicadas debido a un cambio de uso del suelo previsto) (Dun et al., 2007: 2).

No se quiere olvidar el término “Climigración” que ha sido desarrollado por Robin Bronen a partir del estudio del posible desplazamiento de las comunidades indígenas de la costa oeste de Alaska debido a la desaparición del hielo oceánico y la mayor fuerza de la marea (Bronen, 2008: 30). El término “Climigración” aparece por tanto para

⁸⁸ Se puede observar que la definición de 2011 es similar a la de 2007 (OIM, 2007): *“Por “migrante por causas ambientales” se entienden las personas o grupos de personas que por motivo de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente, que afectan adversamente su vida o sus condiciones de vida, se ven obligadas a abandonar sus lugares de residencia habituales o deciden hacerlo, bien sea con carácter temporal o permanente, y que se desplazan dentro de sus propios países o al extranjero”*.

describir este tipo de desplazamiento, aconteciendo cuando una comunidad ya no puede mantenerse únicamente a causa de acontecimientos climáticos, por lo que debe reubicarse de forma permanente para proteger a sus miembros. Entre los elementos clave que se vincularían a este fenómeno estarían la continuidad de los acontecimientos climáticos, y su resultado en forma de daño reiterado para las infraestructuras públicas y la amenaza que supondría para la seguridad de las personas (Bronen, 2008: 31).

Como ejemplo de los diferentes enfoques que implican diferentes términos y definiciones, Warner junto con otros investigadores en el documento “*Climate change, environmental degradation and migration*” (2010) deciden utilizar el término “migrantes inducidos por el medioambiente” para caracterizar los casos de personas que deben desplazarse rápidamente ya fuera debido a un factor de estrés medioambiental o como respuesta a cambios medioambientales graduales negativos, independientemente de si el desplazamiento implica cruzar una frontera internacional (Warner *et al.*, 2010: 695). Los autores consideran que si bien las definiciones específicas pueden ser importantes para determinar las políticas, una uniformidad absoluta limitaría la flexibilidad para responder a las diferentes necesidades de las personas desplazadas y la posibilidad de su no encaje en categorías altamente restrictivas (Warner *et al.*, 2010: 710). Igualmente, Gibb y Ford (2012: 2) consideran que la no existencia de una definición legal, no excluye la acción internacional, y podría permitir respuestas más flexibles.

Como un último ejemplo de la dificultad que ha significado encontrar un término adecuado para estos desplazamientos, baste con acercarse a la reflexión de Richmond, que enfrentándose al debate sobre la idoneidad de identificar refugiados o migrantes medioambientales, considera que, independientemente de la necesidad de proveerles de ayuda ante la pérdida de sus medios de vida u hogares, si las personas desplazadas son capaces de volver a la zona de origen en un plazo de días, semanas o incluso meses, no sería apropiado considerarlos como “migrantes medioambientales” y menos aún como “refugiados medioambientales” (Richmond, 1995: 3).

2.6. Estimaciones: entre la necesidad de elaborarlas y la inexactitud de las mismas

2.6.1. Dificultades a la hora de proponer modelos fehacientes

Proponer estimaciones sobre el número de desplazados medioambientales, presentes y futuros, ya fuera desde una perspectiva global o regional, ha atraído también una atención que en algunos casos se ha considerado como desproporcionada y polémica, ya fuera por los enfoques y métodos desarrollados, como por las implicaciones políticas o la repercusión mediática que estas cifras pudieran alcanzar. De este modo, y pese a que existe cierto consenso entre la mayoría de investigadores a la hora de considerar que *“uno de los principales obstáculos en la investigación de la migración inducida por el medioambiente es la falta de disponibilidad de datos relevantes”* (Hugo, 1996: 112)⁸⁹, al mismo tiempo, las propuestas y la forma en que se han llevado a cabo las estimaciones han sido visiblemente discutidas, especialmente en vista del hecho de que la validez de las cifras propuestas ha sido cuestionada desde diversas esferas (Foresight, 2011: 27). Entre los factores que llevan a poner entre paréntesis estas predicciones esta la poca fiabilidad que se concede a las mismas debido a los problemas comentados en cuanto a la definición de los desplazados por causas medioambientales y climáticas y las múltiples causas, más allá de los factores medioambientales, que pueden llevar al desplazamiento, y que hace que se superpongan diferentes análisis a la hora de estudiar las migraciones, lo que hace especialmente difícil proponer modelos estimatorios y genera unos resultados poco convincentes (Black, 2001: 3; Warner y Laczko, 2008: 237). Para Anthony Oliver-Smith, este debate produce una situación paradójica, donde por un lado la sociedad se enfrenta a cambios inusuales que puede llegar a generar amenazas potencialmente devastadoras, y por otro lado, existen las herramientas científicas para hacer unas predicciones que con una alta probabilidad nos permita prepararnos para hacer frente esas amenazas, en ese sentido el autor considera que *“sería trágico si incumpliéramos la oportunidad para la preparación de aquellas predicciones actuales debido a la falta de claridad en la forma en que se conceptualizan las amenazas”* (Oliver-Smith, 2009: 30).

⁸⁹ Esta problemática se puede trasladar al debate general sobre refugiados, tal y como el ACNUR reconoció en 1995 con respecto a la recopilación de datos estadísticos exactos sobre refugiados y solicitantes de asilo ya que este era y es "uno de los temas más problemáticos" que enfrenta la agencia, pudiendo tratarse estas cifras con cierto recelo (ACNUR, 1995: 1).

Uno de los factores que limitan estas estimaciones es la incertidumbre sobre el futuro y evolución de la población mundial y el probable crecimiento demográfico, lo que limita en gran medida la credibilidad de los escenarios futuros, dado que las predicciones sobre migración climática se basan principalmente en proyecciones de población (OIM, 2008b: 46). A este respecto, hay que destacar la importancia de las proyecciones demográficas⁹⁰ no sólo para entender la magnitud de los desplazamientos en el futuro, sino también porque las presiones poblacionales pueden aumentar la tendencia a desplazarse. Igualmente, y dado que los pronósticos sobre migraciones climáticas también deben asentarse sobre futuros escenarios relacionados con el Cambio Climático, las propias incertidumbres sobre la evolución del clima y las respuestas que las sociedades humanas puedan proponer (IPCC, 2007a: 72) incidirán igualmente en las dificultades al realizar predicciones sobre desplazamientos.⁹¹ Del mismo modo, el IPCC en su último informe también reconoce que no existen unas estimaciones globales sólidas sobre futuros desplazamientos (Adger *et al.*, 2014: 24).

Como resultado, las predicciones y estimaciones siguen siendo uno de los temas más polémicos en los debates públicos sobre la migración medioambiental (Gemenne, 2011: S43; Warner y Laczko, 2008: 246; Naser, 2012), salvo los desastres naturales que aparecen como eventos más fiables y menos controvertidos a la hora de emitir cifras sobre desplazados. En muchos casos, las cifras aportadas no tienen ninguna base empírica y tienen como único propósito crear conciencia y atraer la atención de los medios en torno a la cuestión del Cambio Climático o la degradación del medioambiente en general (Gemenne, 2011: S45). Del mismo modo, y dado que la mayoría de los desplazamientos son internos, se plantean otros problemas estadísticos adicionales, ya que contar los movimientos internos es mucho más difícil que los movimientos transfronterizos dado que *“la maquinaria para recoger datos sobre estos movimientos, simplemente no existe todavía”* (Brown, 2008b: 25), con el añadido de la

⁹⁰ La población mundial está creciendo a un ritmo del 1,1 por ciento (para el periodo 2010-2015) (UNFPA, 2011: 121), al mismo tiempo que hay un movimiento acelerado hacia las zonas urbanas. Estas tendencias son aún más pronunciadas en los países de bajos y medianos ingresos, (UNFPA, 2012: 17) con los 49 países menos adelantados en su conjunto experimentando el crecimiento más rápido de la población en el mundo, con una tasa del 2,3 por ciento anual (UNDESA, 2013: 4).

⁹¹ En el Informe Especial del IPCC sobre escenarios de emisiones (Nakicenovic *et al.*, 2000) se exploran vías alternativas de estudio de las futuras proyecciones de emisiones incorporando una serie de fuerzas originales demográficas, económicas y tecnológicas, junto con las emisiones de GEI resultantes. Estas proyecciones de emisión son muy útiles para predecir el Cambio Climático y su relación con respecto a la evolución socioeconómica, demográfica y tecnológica y para llevar a cabo estudios sobre la vulnerabilidad del Cambio Climático y evaluaciones de impacto (IPCC, 2007a: 44).

inexistencia de estadísticas fiables en muchos países en desarrollo sobre el origen y el destino de los migrantes (Baldwin-Edwards, 2005: 6-7).

Por último, las estimaciones varían dependiendo de la fuente y tipo de migración a analizar, centrándose los críticos en el no cumplimiento de las previsiones (Atkins, 2011; Bojanowski, 2011), o dada su naturaleza especulativa y la dificultad de definir y desglosar “la migración medioambiental” a partir de otras formas de migración, así como la indefinición a la hora de distinguir entre poblaciones “en riesgo” y aquellas que es más probable que migren (Foresight, 2011: 30). Estas cifras tampoco consideran el impacto potencial de las estrategias de adaptación o el cambio demográfico, ya que si los cambios se produjeran lentamente, muchas comunidades y regiones podrían ser capaces (o no) de adaptarse, moderando de ese modo los costes sociales o económicos (Foresight, 2011: 30). En la mayoría de los escenarios, serán los pobres los más vulnerables, lo que implica que tendrán pocas opciones de hacer frente con ciertas garantías a los cambios medioambientales (Lonergan, 1998:11). Por tanto, los factores sociales, políticos o económicos y la capacidad de asimilar o no las desigualdades sociales derivadas como la pobreza, los limitados recursos naturales o los conflictos políticos aparecen como un problema más ante la propuesta sobre un posible número de migrantes medioambientales (Kniveton *et al.*, 2008: 32; McAdam, 2009: 2).

2.6.2. Una evolución desigual y no homogénea en las estimaciones

No parece existir un patrón común que pueda proponer una evolución de las estimaciones sobre los posibles desplazados debido a razones medioambientales o climáticas. El factor de la multicausalidad, asumido por una mayoría de discursos, complica en gran medida la identificación y aislamiento de individuos y casos. Otros factores relacionados con el diseño de metodologías para estimar o calcular el número de desplazados lleva también a poner en entredicho los datos propuestos (Foresight, 2011: 30). Con todo, se puede vislumbrar un aumento en las estimaciones sobre el número de los desplazados, que podría también estar vinculada a la mayor conciencia y reconocimiento que está adquiriendo el Cambio Climático y sus consecuencias, así como la conciencia cada vez mayor del peso del crecimiento demográfico mundial. A continuación, se mencionan algunas estimaciones relevantes identificadas en la literatura sobre los desplazamientos humanos vinculados al medioambiente y el clima.

El-Hinnawi además de proponer una de las primeras definiciones sobre los “refugiados medioambientales”, también propuso una de las primeras estimaciones, indicando que en la década de 1980 habría unos 30 millones de personas consideradas como migrantes medioambientales esperándose un aumento debido a la degradación del medioambiente, principalmente en los países en desarrollo (El-Hinnawi, 1985). Jacobson también entró en este debate, afirmando que en 1988 había unos 10 millones de “refugiados medioambientales” (Jacobson, 1988a: 6) y que sobre la base de los “*peores escenarios*” vinculados a la subida del nivel del mar, los procesos de desertificación, contaminación tóxica o desastres no naturales, estas estimaciones llegarían a ser seis veces más amplias que la del número de refugiados (políticos) a fecha de la redacción del documento (Jacobson, 1988a: 38 y 1988b: 257). En la década de los ochenta, el director ejecutivo del PNUMA Mostafa Tolba en base a un informe interno, propuso que “*hasta 50 millones de personas podrían convertirse en refugiados ambientales*” sin la actuación del mundo para apoyar el desarrollo sostenible (Tolba, 1989: 727).

Ya en los noventa, y sin proponer un número exacto, el IPCC señaló que “*el mayor efecto del Cambio Climático podría ser sobre la migración humana a medida que millones de personas serán desplazadas debido a la erosión e inundaciones costeras y los trastornos agrícolas*” (IPCC, 1990: 20). Westing argumentó que el crecimiento de las personas desplazadas y los refugiados en todo el mundo, pasando de 26,4 millones de personas en 1986 a 41,5 millones en 1990, fue debido principalmente a la incorporación de los “refugiados medioambientales” más que por el aumento de los refugiados políticos o sociales (Westing, 1992: 205).⁹² También en 1992, la Conferencia sobre Migración y Medioambiente organizada por la OIM, el RPG y el Ministerio suizo de Asuntos Exteriores, entre sus conclusiones consideró que “*millones de personas ya se han visto desplazadas debido al daño medioambiental, y millones más están en riesgo*” (CRME, 1992: 225) y que el fenómeno de la degradación medioambiental tiene el “*potencial de desplazar millones de personas de áreas que no volverán a ser habitables*” (CRME, 1992: 226).

⁹² Westing (1992: 205) identifica tres categorías de refugiados: “reconocidos” internacionalmente; transfronterizos “no reconocidos” y; desplazados internos “no reconocidos”. Estas categorías aumentarían debido a la incidencia directa y aumento en la frecuencia de terremotos, volcanes, inundaciones o sequías.

Mención merece de nuevo Norman Myers con sus propuestas sobre el número de desplazados, aunque fuera criticado por Black (2001: 1) y otros autores⁹³ al considerar sus teorías y cifras como mal definidas, sin sentido legal y confusas. Castles entiende que Myers plantea un número de personas en riesgo de ser desplazadas por varios impactos medioambientales, pero no propone cifras de personas que en el momento de la redacción estuvieran desplazadas, lo que lleva a considerar que *“el vínculo aparece simplemente como algo de “sentido común”, si los niveles de agua aumentan, o los bosques desaparecen, parece obvio que las personas tendrán que trasladarse”* (Castles, 2002: 3). Sánchez Barricarte (2010: 308) considera que sus argumentos son esencialmente deductivos ya que parten de la idea que *“si un determinado país sufre problemas medioambientales y a la vez tiene una gran cantidad de emigrantes y refugiados, deduce que debe existir una relación entre ambas variables”*.

Myers justifica la forma de proyectar sus estimaciones, en base a que las cifras son solo extrapolaciones de las tendencias recientes, junto con algunas presunciones sobre el papel del desarrollo económico y la planificación familiar en la contención de la tasa de crecimiento de la población (Myers y Kent, 1995: 55).⁹⁴ De este modo, ya en 1993 propuso que en 2050 habría 150 millones de refugiados medioambientales (Myers, 1993: 757), actualizando esa cifra en el año 2005 indicando que el impacto del calentamiento global potencialmente podría afectar a 200 millones de personas debido a *“las interrupciones en los sistemas monzónicos y otros regímenes de precipitaciones, sequías de gravedad y duración sin precedentes, y por el aumento del nivel del mar e inundaciones costeras”* (Myers, 2005: 1). Igualmente en 1995, en su trabajo para “The Climate Institute”, afirmó que en ese momento habría por lo menos 25 millones de “refugiados medioambientales”⁹⁵, previendo que habría 50 millones para el año 2010 y

⁹³ Black hace mención en ese sentido a las críticas que hacen Kibreab, G. (1994), “Migration, environment and refugeehood”. En: Zaba, B. y Clarke, J. (eds.) *Environment and Population Change*, Liège, Belgium: International Union for the Scientific Study of Population, Derouaux Ordina Editions, 115-29, y McGregor, J. (1993), “Refugees and the environment”. En Black, R. and Robinson V. (eds.) *Geography and Refugees: Patterns and Processes of Change*, London: Belhaven, pp. 157-70.

⁹⁴ Myers, explica su aproximación y justificación a las estimaciones de esta forma *“Las proyecciones no son predicciones, y menos aún son previsiones: la demografía no es el destino. Por su naturaleza, las proyecciones no tienen en cuenta otras variables como los cambios en las políticas y los avances tecnológicos. Tampoco reflejan los factores ambientales: asumen que no habrá limitaciones Malthusianas. Pero la rápida degradación de la base medioambiental que en última instancia apoya todas las economías y comunidades pronto podría empezar a influir en el crecimiento de la población y generar un rápido aumento en el número de refugiados medioambientales”* (Myers y Kent, 1995: 55).

⁹⁵ Gemenne analiza las proyecciones de Myers en 1995 de 25 millones de “refugiados medioambientales” considerando diferentes aspectos criticables debido principalmente a que sus estimaciones no se asientan

hasta 200 millones con el aumento del calentamiento global (Myers y Kent, 1995: 1), aunque ya en 2002 Myers consideró que su estimación de 1995 era “cautelosa y conservadora” (Myers, 2002: 610).⁹⁶ Más allá del debate a favor o en contra sobre estas proyecciones, las propuestas estimativas de Myers tuvieron su calado y fueron utilizadas por otros autores como Foley (1999) o el Informe Stern (2006).⁹⁷

Con respecto al caso específico de los desplazamientos vinculados a los procesos de degradación del suelo, la desertificación y las sequías, la Declaración de Almería, resultado del Simposio Internacional sobre Desertificación y Migraciones de 1994, establece que: *“El número de emigrantes en el mundo, que ya alcanza niveles muy altos, continúa incrementándose alrededor de unos 3 millones cada año. Aproximadamente la mitad se originan en África. Estos incrementos son principalmente de origen rural y están relacionados con la degradación del suelo. Se estima que unos 135 millones de personas pueden correr el riesgo de tener que desplazarse como consecuencia de la desertificación grave”* (Declaración de Almería, 1994).

Con el nuevo milenio, diferentes Organismos Internacionales y Organizaciones No Gubernamentales se sumaron al análisis del fenómeno y el estudio en la evolución en el número de afectados: en 2002, Wilkinson desde el ACNUR estimó que las personas que habían huido a causa de las inundaciones, el hambre y otros factores medioambientales doblaban ya los 12 millones de refugiados en el mundo, superando de esta manera el número de los otros refugiados (Wilkinson, 2002: 12); la Federación Internacional de la

sobre ninguna metodología específica, basándose en gran medida en el sentido común y en la especulación y no en cifras reales, desarrollando tres puntos críticos principales: 1) La estimación no describe un flujo, sino una existencia: las personas que han sido desplazadas a causa de factores ambientales, pero han regresado o se han reasentado en otra parte no se incluyen en el recuento. 2) La estimación no distingue entre diferentes tipos de cambios ambientales como conductores de la migración, incluyendo proyectos de desarrollo. 3) La estimación se basa en otras obras, cuyos métodos no se han descrito, esto arroja serias dudas sobre la exactitud científica de la estimación (Gemenne, 2011: S43-S44).

⁹⁶ En su trabajo de 2002, Myers también afirmó que la desertificación podría afectar a más de 100 millones de personas, mientras que diez países, albergando a más 400 millones de personas, podrían experimentar una escasez crónica de agua o escasez aguda de agua. Así, el número total de personas malnutridas continuará creciendo y el déficit de alimentos aumentaría aún más (Myers, 2002: 611)

⁹⁷ Grover Foley en la revista “*The Ecologist*” puso en perspectiva estas cifras con el aumento demográfico y los impactos del Cambio Climático como el aumento del nivel del mar o las sequías, lo que llevaría a un crecimiento seis veces mayor que las propuestas más conservadoras del momento, pasando de la cifra propuesta por Myers de 25 a 150 millones de desplazados climáticos para 2050 (Foley, 1999: 96). Igualmente, el Informe Stern también se hizo eco de las previsiones de Myers y el resto de análisis que se basaron en su propuesta para el año 2050: *“Algunas estimaciones sugieren que entre 150 y 200 millones de personas pueden llegar a ser desplazados definitivamente hacia la mitad del siglo debido a los niveles crecientes del mar, inundaciones más frecuentes y más intensas sequías”* (Stern, 2006: 77).

Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) en 2003, estimó que los refugiados ambientales superaban a las personas desplazadas por la guerra (Boano *et al.*, 2008: 12); y la Universidad de Naciones Unidas en su comunicado con motivo del Día Mundial para la Reducción de Desastres en 2005, reconocía que cerca de 19,2 millones personas se consideraban como “*personas de interés*”, es decir, personas que podrían ser desplazadas a causa de los desastres medioambientales, llegando las predicciones de estas cifras a los 50 millones para finales del año 2010 (UNU-EHS, 2005).

Robert Nicholls propone un enfoque más científico al plantear las estimaciones sobre desplazamientos por la subida del nivel del mar y la inundación de las costas, utilizando el Informe Especial del IPCC sobre escenarios de emisiones de 2000 (Nakicenovic *et al.*, 2000), sugiriendo que de 50 a 200 millones de personas podrían desplazarse por el Cambio Climático en el año 2080 (Nicholls, 2004). Sin embargo, desde el propio informe del IPCC se avisa que hacer estimaciones sobre el número de personas que pueden convertirse en migrantes medioambientales pueden ser simples conjeturas, debido a: la multidireccionalidad de los desplazamientos y sin un criterio temporal fijo; las causas son múltiples y complejas; la migración puede ser una respuesta duradera a los cambios medioambientales, pero también una estrategia para acumular riqueza o salir de la pobreza; hay pocos censos o encuestas fiables en muchas partes del mundo sobre las que basar las estimaciones, y con todo; existe una falta de acuerdo sobre lo que es un migrante medioambiental (Wilbanks *et al.*, 2007: 365).

Por último, otras estimaciones recientes centran su atención en regiones determinadas y eventos climáticos específicos: Christian Aid considera que cerca de 1000 millones de personas se verían desplazadas en 2050 a no ser que se ponga en marcha una fuerte acción preventiva contra el Cambio Climático (Christian Aid, 2007: 22), con 250 millones de personas afectadas por las sequías, las inundaciones y los huracanes y 645 millones de desplazados debidos a la construcción de presas y otras proyectos de desarrollo o 50 millones de desplazados por desastres naturales (Christian Aid, 2007: 6); la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) junto con el Observatorio de Desplazamiento Interno (Internal Displacement Monitoring Centre – IDMC) evaluó en al menos 36 millones de personas las desplazadas por desastres naturales repentinos en 2008, de las que más de 20 millones de personas fueron desplazadas por desastres repentinos relacionados con el clima (OCHA/IDMC, 2009:

2); por último, Klaus Toepfer desde el PNUMA esperaba que el número de migrantes ambientales podría llegar a los 50 millones a finales del año 2010 (Milan, 2004), esperándose sólo en África 50 millones de migrantes medioambientales para el año 2060 según las predicciones del propio PNUMA (Boano *et al.*, 2008: 12).

2.6.3. Relativizando la necesidad de realizar estimaciones

A partir de la problemática sobre la falta de exactitud y rigor de las estimaciones sobre desplazamientos vinculados al medioambiente y el clima, como las discusiones alrededor del trabajo de Myers (Foresight, 2011: 28), el informe Foresight aconseja no utilizar estas previsiones dado que en muchos casos tienen su origen únicamente en una o dos fuentes, que a su vez han sufrido fuertes críticas en su elaboración (Foresight, 2011: 30). Entre otros autores que han discutido y analizado esta problemática, Biermann y Boas (2010: 67) reconocen igualmente que “*todas las predicciones actuales están llenas de numerosos problemas y advertencias metodológicas*”,⁹⁸ y la ausencia de estimaciones fiables sobre los posibles movimientos, tal y como reconoce por ejemplo el IPCC al considerar la capacidad del Cambio Climático para alterar los flujos migratorios en Australasia (Reisinger *et al.*, 2014: 35).

Oli Brown ha trabajado estos aspectos en su documento de 2007 para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) titulado “*Climate change and forced migration: Observations, projections and implications*”, considerando que las predicciones son complicadas por tres factores principalmente: 1) cambios sin precedentes en el número y la distribución de la población mundial; 2) los movimientos migratorios actuales no están lo suficientemente controlados y medidos, excepto en lo referente a la migración transfronteriza; y 3) los escenarios medioambientales, especialmente aquellos después de 2050, dependerán en gran medida de las actuales políticas y prácticas de mitigación, lo que influirá en las tendencias migratorias (Brown,

⁹⁸ Se considera como un ejemplo que intenta integrar diferentes variables con el objetivo de entender mejor el problema y establecer un proceso de elaboración de estimaciones más acertadas la investigación llevada a cabo que vincula la relación a largo plazo entre el Cambio Climático, la dinámica económica y la migración de la población en el noreste de Brasil, proponiéndose un método innovador que desde el uso de escenarios climáticos, produce previsiones económicas, utilizando esas previsiones para predecir a continuación posibles migraciones. Los autores (Barbieri *et al.*, 2010) consideran que combinar las proyecciones del Cambio Climático con datos sobre los determinantes demográficos y económicos fundamentales de la migración de la población y la vulnerabilidad puede ayudar a moldear la comprensión de los posibles impactos futuros, siendo útil en la generación de políticas y programas de adaptación frente a los cambios ambientales globales.

2007: 17). Desde otro artículo, Brown (2008a: 9) amplía este análisis sobre las dificultades para elaborar predicciones identificando factores que hacen estas predicciones complicadas, argumentando que para conseguir estos objetivos se necesita un mayor trabajo estadístico que hasta ahora está solo en ciernes,⁹⁹ y que es demandado igualmente por el IPCC considerando entre los nuevos horizontes necesarios para la investigación de la sensibilidad de la movilidad humana ante los cambios en el clima, la necesidad de un seguimiento sistemático a largo plazo de los cambios en la población (Adger *et al.*, 2014: 5).

El informe Foresight entiende que centrándose únicamente en contar a aquellos que se desplazan, se puede dejar de lado cuestiones humanitarias importantes, como aquellas poblaciones que se quedan o están atrapadas en un escenario medioambiental inasumible para el desarrollo de unos mínimos medios de vida, y que en muchos casos pueden encontrarse en una situación extremadamente vulnerable (Foresight, 2011: 29). Igualmente, la propuesta de unas estimaciones sin un sustento empírico adecuado, en donde los datos no ejerzan su función de ser fiables, útiles y comparables, desvirtuarían en gran medida las propuestas de acción, del mismo modo que llegarían a influir en la inacción alertando y atemorizando a las poblaciones de países en desarrollo sobre las posibles olas de inmigrantes y las crisis humanitarias que se podrían producir. Según Boano, esto llegaría a enturbiar el papel positivo de la acción humana, al enfrentar estos posibles resultados y adaptar y diseñar la compleja variedad de intervenciones políticas que deberían ajustarse a los diferentes escenarios que se podrían desarrollar en base a las diferentes realidades de estos desplazamientos (Boano *et al.*, 2008: 13).

Las respuestas ante esta variación y ausencia de unas propuestas unificadas que pudieran identificar el carácter y número de los desplazados por el Cambio Climático, pasa, como propone Warner, por integrar en parte esta amplia gama de estimaciones bajo el marco de: (a) quien está siendo contado, y (b) quien está haciendo el recuento

⁹⁹ Los factores propuestos son: Una causalidad desagregada, ya que las decisiones de los migrantes para abandonar sus hogares se ven influenciadas por una serie de factores complejos; Eliminación del “ruido blanco” estadístico, ya que la migración climática futura se llevará a cabo en un contexto y bajo unas tendencias poblacionales más amplias, con unos cambios sin precedentes en el número y distribución de la población mundial; La falta de datos, o su carácter fragmentario o incompleto en relación a los flujos migratorios actuales en muchos de los países en desarrollo que se consideran más vulnerables al Cambio Climático y; La incertidumbre que se refiere al limitado desarrollo de técnicas de modelización que puedan explicar adecuadamente el impacto de la elección individual, el potencial que puede tener la acción internacional y la variabilidad de las emisiones y los escenarios meteorológicos (Brown, 2008a: 9).

(Warner *et al.*, 2010: 697). François Gemenne considera establecer desde el principio un marco adecuado para la investigación, reajustando las estimaciones y predicciones, y la exploración de nuevos métodos más específicos, ya que éstos pueden proporcionar los números que realmente serán relevantes y acertados científicamente, con el objetivo de aplicarlos de una manera más acertada al diseño de políticas (Gemenne, 2011: S47)

Por tanto, ante el lamento generalizado entre académicos y políticos sobre la ausencia de evidencias empíricas sólidas sobre los vínculos entre degradación ambiental y migración y cuantas personas podrían verse afectadas (McAdam, 2009: 4), se imponen respuestas que propongan introducir una mayor racionalidad y precaución ante esta diversidad de opiniones y estimaciones (Warner y Laczko, 2008: 239, 247). Parece necesario, por tanto, relativizar la generación y uso de las cifras, reorientando el debate hacia la necesidad de activar respuestas adecuadas, más que debatir con una base empírica limitada que pueden llevar a crear confusión y temor por parte de muchos, además de proporcionar suficientes “evidencias” para los que deseen promover la retórica anti-inmigrante en el Norte (Lonergan, 1998: 6).

El informe Foresight asume parte de esta reflexión como propia, ya que generar estimaciones globales de “migrantes medioambientales” es “*metodológicamente defectuoso, inútil para los objetivos políticos e incluso puede ser contraproducente*”, y por tanto, y desde la comprensión de que estas predicciones solo suponen un número limitado de fuentes, que a su vez han sido contestadas por otros investigadores, lleva a los redactores del informe a no proponer unas estimaciones propias o a tener otras en cuenta en gran medida, ya que las cifras globales “*no se consideran importante para el desarrollo de respuestas políticas*” (Foresight, 2011: 30).

CAPITULO 3. LOS DESPLAZAMIENTOS MEDIOAMBIENTALES DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS Y LOS DERECHOS HUMANOS

3.1. La perspectiva del ACNUR desde el Derecho Internacional de los Refugiados

3.1.1. Introducción: La Acción Medioambiental del ACNUR y su aproximación inicial a los Desplazamientos Inducidos por el Clima

Se quiere comenzar este capítulo analizando como el ACNUR en los últimos años, y gracias en parte al impulso la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992 (ONU, 1992b) (Kibreab, 1997: 23), ha ido adaptando parte de su planificación y trabajo a los desafíos medioambientales y climáticos, a través de diferentes experiencias y mecanismos habilitados al respecto. Un ejemplo es el “*fondo para el medioambiente*” creado en 1990, y cuyo objetivo era evitar las consecuencias medioambientales de los flujos masivos de personas (Afifi y Warner, 2008: 5). Esta preocupación la analiza Gain Kibreab (1997), desde el caso de estudio del este de Sudán, a partir de seis aspectos (pobreza, falta de incentivos, incertidumbre, falta de familiaridad con el entorno de acogida, segregación espacial y agotamiento de los recursos por parte de animales “refugiados”) y que llevaría a considerar a los refugiados como unos “excepcionales degradadores de recursos”. Sin embargo, entre sus conclusiones el autor considera la existencia de conceptos erróneos que permean el conocimiento actual sobre la cuestión del medioambiente y los movimientos involuntarios de población, por lo que la percepción de los refugiados como grandes degradadores de recursos, debería ser desafiada, dado que es una afirmación carente de rigor, además de no sugerir soluciones prácticas a situaciones concretas (Kibreab, 1997: 33).

De hecho, demostrar que la existencia de los campos y la acción de los refugiados no siempre tienen que asociarse con la destrucción del medioambiente de los lugares de acogida y paso o al menos enfrentar esos supuestos impactos negativos sobre el medioambiente (Keane, 2004: 219), ha conformado parte de las primeras estrategias medioambientales del ACNUR. Este interés se refleja en los Principios Fundamentales para la toma de decisiones (ACNUR, 1998), el Manual de lecciones aprendidas seleccionadas en Operaciones de Refugiados y Gestión Medioambiental (ACNUR, 2002) y las Directrices Medioambientales del ACNUR de 1996, donde algunas de las medidas específicas pasaban por “*ayudar en la movilización de mano de obra de*

refugiados en proyectos ambientales donde los refugiados pudieran ser empleados” (ACNUR, 1996: 43).¹⁰⁰ Como un ejemplo reciente, está la acción conjunta que el ACNUR ha desarrollado en África con la organización *Alianza del Sur para los Recursos Indígenas* (SAFIRE, por sus siglas en inglés) para la promoción de formas sostenibles de agricultura en los campos que enfrentan problemas de deforestación¹⁰¹ y que se lleva a cabo en países como Chad, Etiopía, Namibia y Sudán (ACNUR, 2008: 12).¹⁰²

Esta mayor involucración en asuntos medioambientales y climáticos se ha visto también reforzada a partir del reconocimiento de los desafíos y las respuestas que el Cambio Climático puede suponer para al Alto Comisionado, en ámbitos como a) la Gestión de Operaciones, b) la Política de Protección, c) las políticas de Promoción de necesidades y derechos, y d) su capacidad de asociarse con otras agencia de la ONU (ACNUR, 2009c).¹⁰³ Igualmente, estas acciones se realizan bajo el amparo de las Directrices Ambientales diseñadas por el ACNUR a partir de los siguientes cuatro principios fundamentales, prevención, participación, integración y rentabilidad, pretendiendo dar forma a su política de *“mitigar el impacto ambiental de las poblaciones de refugiados y*

¹⁰⁰ Durante el periodo de tiempo que va de 1992 a 2002 se propone el análisis y evaluación que hace Tiina Salmio de las políticas del ACNUR en relación con el medioambiente: Salmio, T. (2009), “Refugees and the Environment: An Analysis and Evaluation of the UNHCR’s Policies in 1992-2002”. *Web Reports* 49, Institute of Migration, University of Turku, 2009, ii + 208 pp.

¹⁰¹ El ACNUR propone la utilización de fuentes de combustible para cocinar y dar calefacción más respetuosas con el medioambiente como turba en polvo, cáscaras de arroz, biogás y energía solar, así como que se promuevan prácticas de construcción sostenibles usando ladrillos de barro secados al sol o componentes de techado reutilizables.

¹⁰² Un ejemplo más específico de este proceso, es la experiencia positiva del campo de refugiados de Sherkole en el altiplano occidental de Etiopía. En este campo, los refugiados aprenden habilidades y nuevas tradiciones para ayudarles a sobrevivir y hacer que sus territorios sean más sostenibles una vez regresen a sus comunidades. Asimismo una vez que el campamento es entregado a la comunidad local, se pretende que sus poseedores reciban el legado de una tierra más rica gracias a los refugiados que estuvieron en la misma. Video de la experiencia en el sitio web del ACNUR: Ethiopia: A Green Refugee Camp. <http://unhcr.org/v-4b29fd4e6> (última visita, 27/02/2014)

¹⁰³ De forma ampliada: a) gestión de operaciones, reforzando el enfoque sobre los desplazados urbanos, trabajando más estrechamente con gobiernos y otros organismos, aplicando a las operaciones sobre el terreno las directrices medioambientales del ACNUR, promocionando el uso de fuentes de energía renovables y la búsqueda de lugares resilientes a los desastres, así como minimizando el impacto de los campos de refugiados sobre el medioambiente; b) política de Protección, tratando de ayudar a las personas bajo su mandato y fomentando nuevas o mejoradas formas de cooperación internacional que permita a los Estados responder mejor al desafío del desplazamiento forzado por el Cambio Climático; c) promoción, defendiendo las necesidades y derechos de las personas bajo el mandato del ACNUR y colaborando y enviando sus posicionamientos a la CMNUCC para asegurar que el desplazamiento inducido por el clima se aborda adecuadamente; y d) asociándose con otras agencias de la ONU, los miembros del Comité Permanente entre Organismos, y coordinándose con el Representante Especial del Secretario General para los derechos humanos de los desplazados internos, para crear conciencia sobre las consecuencias del Cambio Climático sobre los derechos humanos y humanitarios (ACNUR, 2009c).

desplazados internos y promover la adaptación en entornos con escasos recursos” (ACNUR, 2008:13).

3.1.2. El debate sobre los desplazados climáticos a partir de la Convención de Ginebra y el mandato del ACNUR

En cuanto a la posición y el trabajo del ACNUR con respecto a los desplazamientos inducidos por el medioambiente y el clima, y más allá de su posición institucional que pasa por el no reconocimiento de estos desplazados desde el enfoque de la Convención de Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (ONU, 1951), es importante tener en cuenta que este posicionamiento no ha supuesto un impedimento para que el ACNUR sea una de las Agencias que desde diferentes aportaciones, actividades y debates se haya aproximado con más profundidad al fenómeno. Se quiere destacar el informe del año 1993 del ACNUR que titulado *“La situación de los refugiados en el mundo: El desafío de la protección”*, identificó la degradación del medioambiente como una de las cuatro principales causas raíz generadoras de refugiados, junto con la inestabilidad política, las tensiones económicas y los conflictos étnicos (ACNUR, 1994: 18). Del mismo modo, el documento del año 2008 titulado *“Cambio Climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR”* (ACNUR, 2008), abrió un nuevo marco de reflexión y actuación para la organización, revisándose el enfoque de la organización a partir del estudio del lado humano del Cambio Climático, en particular las necesidades relativas a la protección de aquellos más directamente afectados, además de proponer fomentar más la investigación y la reflexión sobre los retos humanitarios y los desplazamientos humanos que genera el Cambio Climático. Como resultado, el ACNUR ha incrementado su participación en los debates, tanto en aquellos propuestos por la propia organización¹⁰⁴, como a través de su colaboración con otras organizaciones o aumentando su participación dentro de la estructura de la CMNUCC.

Desde el ámbito del derecho internacional existen unas carencias e incertidumbres evidentes en cuanto a la protección, los derechos o los beneficios que pueden disfrutar las personas desplazadas por el Cambio Climático, dado que no hay ningún organismo

¹⁰⁴ Uno de los momentos recientes de importancia por parte del ACNUR fue la organización de la Mesa Redonda de expertos sobre el Cambio Climático y Desplazamiento celebrada en febrero de 2011. Algunas de las principales aportaciones se pueden encontrar en el siguiente enlace: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=&comid=4e01e63f2&keywords=Bellagio-meeting> (última visita, 27/02/2014).

internacional que desde su mandato asuma esta responsabilidad, e igualmente los gobiernos son incapaces, o no muestran la disposición, de proteger con garantías a estas personas desplazadas (McAdam y Saul, 2008: 7). Igualmente, el régimen legal basado en el derecho internacional de refugiados, tampoco ofrece una protección específica para estos refugiados climáticos, quedando solo unos resquicios marginales de protección bajo este ordenamiento (Biermann y Boas, 2010: 74).

El ACNUR, como organismo de las Naciones Unidas cuyo mandato es dirigir y coordinar la actuación internacional para proteger a los refugiados y resolver sus problemas en todo el mundo (ACNUR, 2012: 5), muestra ciertas reservas con respecto a la terminología y la existencia del concepto “refugiado” medioambiental o climático. De hecho, el ACNUR no reconoce la figura del “refugiado medioambiental” bajo el marco de la Convención de Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. El simposio internacional organizado por la OIM, el ACNUR y el RPG en 1996, reflejó esta voluntad de no utilizar el término “refugiado medioambiental” con el objetivo de *“evitar la confusión con la definición legal de los refugiados”*, según la definición recogida en la Convención de 1951, prefiriendo en su lugar el término *“personas desplazadas por razones medioambientales”*, reflejándose este término en otros textos (OIM, 1996: 10; Afifi y Warner, 2008: 5; SUFYR, 2009: 25; Hartmann, 2010: 238).

Desde la posición inicial del ACNUR sobre el uso de esta terminología, y las propuestas que abogan por aumentar los niveles de protección, se observa un debate a partir de los siguientes argumentos: la no cabida de estas personas desplazadas en la Convención de Ginebra, lo que implica que no se les puede considerar refugiados; otras posiciones consideran la posibilidad de reconocer directamente o modificar la Convención para integrar la figura del refugiado medioambiental ampliando de este modo el mandato del ACNUR; o elaborar una convención o mecanismos legales para los refugiados medioambientales, con unos instrumentos legales de protección y agencias de atención propias.

3.1.2.1. No reconocimiento de los “refugiados climáticos” bajo la Convención

En cuanto al argumento que considera evitar la utilización del término “refugiado medioambiental”, se considera de inicio su no cabida bajo el marco de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, dado que las condiciones medioambientales no constituyen una base para la protección internacional (Warner *et al.*, 2010: 695). Del mismo modo, se quiere señalar la problemática subyacente a la utilización del término refugiado,¹⁰⁵ dado que impone unas obligaciones y expectativas por parte de la comunidad internacional a la hora de brindar apoyo y protección a los afectados. De hecho, diversas razones de índole legal, económico o político, hacen que por el momento los desplazados climáticos no sean reconocidos como refugiados en virtud de las disposiciones de la Convención de Ginebra, lo que impide que puedan reclamar ningún estatus legal ni protección específica (Gemenne *et al.*, 2006: 8).

Autores como Kolmannskog y Myrstad (2009: 314), desde lo expresado con anterioridad por Kibreab (1997) y el propio Kolmannskog (2008), consideran que el término “refugiado medioambiental” o “refugiado climático” *“no tiene ninguna base en el derecho internacional de los refugiados”*, reforzando el argumento del ACNUR sobre como *“el uso de esta terminología podría potencialmente socavar el régimen jurídico internacional para la protección de los refugiados y crear confusión con respecto a la relación entre el Cambio Climático, la degradación ambiental y la migración”* (ACNUR, 2008: 8), además que *“estas definiciones socavarían el régimen actual de los refugiados y las definiciones legales existentes, en detrimento de los refugiados de buena fe”* (ACNUR, 2009c).

Graeme Hugo (1996: 109) a partir de su trabajo de 1990 con Chan¹⁰⁶, considera que es mejor no referirse a los migrantes forzados por razones medioambientales como refugiados dadas las connotaciones especiales del término refugiado. Stephen Castles considera igualmente que el término “refugiado medioambiental” debería ser evitado ya

¹⁰⁵ La definición de refugiado expresada en la Convención de Ginebra incluye cinco condiciones previas necesarias para que un individuo sea considerado como refugiado: la persona debe estar fuera de su país de origen, el motivo de la salida es el miedo a la persecución, el temor a la persecución está bien fundado, la persecución se debe a motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y la persona no puede solicitar la protección de su país de origen. Si una persona cumple con estos requisitos, entonces bajo el mandato del ACNUR puede ser considerado un refugiado y recibir protección y asistencia a sus necesidades (ONU, 1951).

¹⁰⁶ El trabajo mencionado es el siguiente: Hugo, G.J. y Chan, K.B. (1990), “Conceptualising and Defining Refugee and Other Forced Migrations in Asia”, *Southeast Asian Journal of Social Sciences*, 18, 1:19-42.

que no ayuda a entender los complejos procesos de pobreza, conflicto y desplazamiento (Castles, 2002: 5) además de ser “*simplista, unilateral y erróneo*”, “*implicando una mono-causalidad que muy rara vez existe en la práctica*” (Castles, 2002: 8).

Uno de los factores que Castles tiene en cuenta para recelar del término “refugiado medioambiental”, está relacionado con las dificultades que supone el identificar un agente perseguidor “no humano”, ya que podría representar serios problemas legales a la hora de establecer el vínculo de sus acciones con el desplazamiento forzado de población. Por tanto, y a partir de la definición de la Convención de 1951 de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados, para Castles un refugiado es una persona fuera de su país de nacionalidad que no puede regresar debido a un temor “*bien fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política*”. En este supuesto, alguien que huye debido a problemas medioambientales no se puede incluir en esta definición, es decir, nadie consigue asilo sólo debido a la degradación del medioambiente (Castles, 2002: 8). En relación con la temática del agente perseguidor, para Warner *et al.*, (2010: 695) los intentos por justificar el medioambiente como tal, parecen por el momento poco desarrollados e injustificados, por lo que el término refugiado no debería utilizarse en este ámbito.

Los factores económicos también han sido utilizados para conformar los argumentos que niegan el reconocimiento de los refugiados medioambientales bajo la Convención de Ginebra, ya que podría haber una escasa voluntad por parte de los Estados por reconocer el fenómeno, prefiriendo considerar a sus afectados como migrantes económicos, ya que un cambio en la redacción de la Convención de Ginebra de 1951 podría añadir instantáneamente a millones de seres humanos al grupo de personas que legalmente tienen el derecho a recibir apoyo o reasentamiento por parte de los Estados signatarios (Keane, 2004: 216; Campana, 2010: 5). McGregor (1993: 162) propone en este sentido, tres razones por las que su reconocimiento pondría en peligro una Convención ya de por sí amenazada y a veces no respetada en su cumplimiento: en primer lugar, este reconocimiento reforzaría temores generalizados sobre olas incontrolables de refugiados pobres hacia los países desarrollados, lo que provocaría reacciones xenófobas o serviría como justificación de políticas de asilo cada vez más restrictivas; como segundo aspecto, también podría empañar aún más la distinción entre la ya frágil migración voluntaria (económica) y forzada (política), socavando los

fundamentos mismos del principio de asilo, aparte de que cualquier propuesta de integración de esta categoría de “refugiados” socavaría el actual trabajo que se hace a la hora de ampliar los derechos humanos de los actuales “refugiados” bajo la Convención de 1951 y el Protocolo Adicional de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (Lonergan, 1998: 8); y por último, como un aspecto fundamental, se podría introducir una especie de connotación “natural” para las cuestiones de asilo, lo que sería incompatible con el carácter político de las persecuciones consideradas por la Convención de Ginebra. McGregor (1993: 162) explica de este modo esta situación: *“En la medida en que confunde el término refugiado medioambiental la idea de la víctima del desastre y de los refugiados, su uso conlleva el peligro de que las características fundamentales de la protección de refugiados podrían ser socavadas y el mínimo común denominador adoptado, llevando el problema a una esfera fuera de la política, y con el uso del término refugiado medioambiental pudiendo alentar a los Estados a tratar el término de la misma manera que a los migrantes económicos para reducir su responsabilidad de proteger y asistir”*.

En otras palabras, y como cita Etienne Piguet a Cambrézy¹⁰⁷, el peligro en este caso sería *“evitar la responsabilidad política a través de la exageración de los aspectos naturales”* (Piguet *et al.*, 2010: 14). Kibreab explica esta óptica negativa, en la creación del término “refugiado medioambiental”, como una forma de despolitizar las causas de los desplazamientos y de este modo proporcionar a los gobiernos una razón que les permitiera evitar el cumplimiento de sus obligaciones a la hora de proporcionar asilo (Kibreab, 1997: 21).

Por último, el informe de 2014 del IPCC resume en tres puntos las razones esgrimidas desde la literatura para el no reconocimiento del término “refugiado climático” dada la problemática tanto científica como legal que acumula (Adger *et al.*, 2014: 15): 1) la mayoría de los estudios sobre migración y Cambio Climático apuntan al medioambiente como factor desencadenante y no como causa de la decisión de migrar; 2) algunos estudios se centran en las implicaciones geopolíticas negativas que supondría cambiar la Convención de Ginebra sobre los refugiados para incluir a los migrantes medioambientales, además de la ausencia de instrumentos en el ámbito global para

¹⁰⁷ El título citado es el siguiente: Cambrézy, L. (2001), *Réfugiés et exilés - crise des sociétés - crise des territoires*. Editions des Archives Contemporaines, Paris.

gestionar tanto los desplazados internos como internacionales; 3) muchos de los pequeños países insulares son reacios a que sus migrantes internacionales sean designados víctimas del Cambio Climático.

3.1.2.2. Reconocimiento de los refugiados climáticos bajo la Convención de Ginebra

Del mismo modo que existen argumentos que no reconocen como refugiados a los desplazados por causas medioambientales o climáticas, otros autores y organizaciones han buscado razones para su reconocimiento desde la misma Convención de Ginebra de 1951 o a través de otros acuerdos.

En primer lugar, se considera el riesgo de que los migrantes medioambientales puedan convertirse en apátridas, lo que lleva a Afifi y Warner a reclamar la aclaración de su situación jurídica mediante la ampliación de los acuerdos nacionales, regionales e internacionales con el objetivo de incluir y ofrecer protección a esta categoría de migrantes, ampliando esa protección, también, a aquellas personas que viajan de regreso a sus países o regiones, con el objetivo de reiniciar sus medios de vida y ayudarles en la reconstrucción y adaptación (Afifi y Warner, 2008: 21).

Con respecto a la Convención, el propio ACNUR ha abierto algún resquicio que podría suponer el reconocimiento en algunos casos específicos de los desplazados por razones medioambientales o climáticas. Este sería el caso de los movimientos transfronterizos provocados por factores medioambientales, que aunque sin ser razones en si para conceder el estatus de refugiado, podrían albergar motivos para ser reconocidos como tales, aunque se reconoce que se podrían requerir nuevos enfoques, fundados en la solidaridad internacional y responsabilidad compartida (ACNUR, 2008: 2).

Otros autores han justificado el reconocimiento de la figura del “refugiado medioambiental” como Otunnu desde su estudio de los desplazados medioambientales en el Africa Subsahariana, dada la urgente necesidad de reconocer legalmente a los refugiados medioambientales con el objetivo que puedan recibir la ayuda necesaria a través del ACNUR y de otros programas (Otunnu, 1992: 14). La ONG con base en Holanda denominada “*Stand Up For Your Rights*” (SUFYR, 2009), desde su trabajo que se centra en la vinculación de los derechos humanos con el desarrollo de un futuro

sostenible para las personas y toda la vida en el planeta, interpreta el enfoque del ACNUR y la problemática de la persecución de forma que un migrante climático podría teóricamente entrar bajo la definición de refugiado, en el caso que la persona sufriera un desplazamiento por razones vinculadas a la naturaleza y su gobierno conscientemente restringiera la asistencia vital necesaria debido a su origen étnico, grupo político, religión, etc., provocando en última instancia que esa persona tuviera que abandonar el país (SUFYR, 2009: 26).

Con respecto a esta temática del agente perseguidor, Aminzadeh encuentra un motivo de reconocimiento, ya que el requisito de la persecución demanda un acto del gobierno contra los individuos y en el caso del Cambio Climático, una política irresponsable podría constituir tal acto. Igualmente, frente a los problemas para demostrar la persecución, Aminzadeh considera que los refugiados medioambientales, si demuestran que son perseguidos “por razones de” su pertenencia a un grupo social, pueden utilizar este requisito de una forma satisfactoria, si demuestran que son parte de un grupo social que carece del poder político para proteger su propio medioambiente y que su pertenencia a este grupo les fuerza a migrar (Aminzadeh, 2007: 257).

Un aspecto vinculado a la Convención de Ginebra que ofrece cierto grado de discusión sobre si podría ser un factor de reconocimiento por parte de la propia Convención, tiene que ver con la seguridad y los conflictos ligados a problemas ambientales. En este sentido el IPCC afirma que la ausencia de instituciones que administren el asentamiento y la integración de los migrantes en las zonas de destino, puede aumentar el riesgo de conflictos violentos (Adger *et al.*, 2014: 22). A tal respecto, Thomas Homer-Dixon es uno de los principales formuladores de la relación entre migración climática y conflictos al proponer cuatro efectos sociales del cambio medioambiental que ya fuera de una forma aislada o en combinación podrían aumentar la probabilidad de conflicto grave en los países en desarrollo, a saber: disminución de la producción agrícola, deterioro económico, los desplazamientos de población y la interrupción del funcionamiento de las instituciones y las relaciones sociales (Homer-Dixon, 1991: 91).¹⁰⁸ Hartmann en

¹⁰⁸ Vikram Kolmannskog identifica dos principales escuelas de pensamiento en la investigación de los conflictos medioambientales: los neomaltusianos personalizados en Homer-Dixon que afirman que el crecimiento demográfico y la escasez de recursos resultan en una competencia violenta y; los cornucopianos que resaltan el papel de la ingeniosidad humana y la cooperación en la superación de la escasez (Kolmannskog, 2009a: 3).

2010 retomó el modelo de Homer-Dixon pero no sólo como impulsor de la migración futura sino también a partir de la combinación de diferentes factores que podrían dar lugar a una exacerbación de guerras y conflictos, explicándose su inicio en la escasez de recursos renovables, como tierras de cultivo, agua dulce y bosques, que se ven influidos en gran medida por el crecimiento de la población, y contribuyen a la migración y a los conflictos intraestatales violentos en muchas partes del mundo en desarrollo (Hartmann, 2010: 236).¹⁰⁹ El informe Foresight justifica esta interrelación, y prevé que la acuñación del término “refugiado medioambiental” parece anticiparse al aumento de estos desplazados debido a un problema de seguridad (Foresight, 2011: 27).¹¹⁰ Cugusi y Piccarozzi (2009: 24) también reconocen que los movimientos de población provocados por conflictos armados, con origen en factores medioambientales, caerían dentro del mandato del ACNUR.

En un contexto similar, Burson afirma que la degradación medioambiental no se puede aislar de la influencia antropogénica ya que las políticas de desarrollo económicas y sociales así como el crecimiento de la población, entre otros aspectos, actúan como un vínculo (Burson, 2010: 7). Por tanto, a partir de la existencia de unas relaciones complejas entre degradación ambiental, conflictos y migración, y como la degradación ambiental puede chocar y entrelazarse con los problemas vinculados a la pobreza, la desigualdad, los modos discriminatorios de gobierno y las violaciones de derechos humanos, el medioambiente pueden adquirir atributos que potencialmente lleve a las personas afectadas a estar bajo el marco de la Convención. Esta situación implica que no se debe simplificar de una forma excesiva las distinciones que en algunos casos aparecen como inmutables entre personas desplazadas por razones medioambientales y aquellas cuyas situaciones pudieran caer bajo el ámbito de Convención de 1951 de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados, lo que lleva a afirmar que no hay ninguna base de principios para distinguir entre los dos tipos de supuestos, donde unos estarían sin reconocer y otros serían reconocidos (Burson, 2010: 6).

¹⁰⁹ O en palabras de Homer-Dixon en una publicación posterior a la de 1991, como cita Hartmann (2010: 236): “El crecimiento de la población y el acceso desigual a buenas tierras, fuerza al desplazamiento de un gran número de personas a tierras marginales. Allí, ocasionan daños al medio ambiente y se vuelven crónicamente pobres. Con el tiempo, pueden ser el origen de trastornos persistentes, o pueden migrar una vez más, ayudando a estimular los conflictos étnicos o disturbios urbanos en otros lugares”: Homer-Dixon T. (1999), *Environment, Scarcity and Violence*. Princeton University Press: Princeton, NJ.

¹¹⁰ Brosimmer (2005: 135) menciona como la degradación medioambiental por la acción del ser humano durante la guerra del Vietnam, produjo 17 millones de refugiados medioambientales vietnamitas.

Un último aspecto a analizar es el vinculado al aumento en los desplazamientos de poblaciones enteras y sus respectivos gobiernos debido al Cambio Climático, y el aumento del riesgo de *“apatridia "de facto" a gran escala, que podría convertirse en apatridia "de jure" si el Estado afectado considerara que ha cesado su existencia”* (Park, 2011: 33). En ese sentido, la desaparición de los Estados insulares ha sido un aspecto que ha recordado el ACNUR ante el Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo (GTE - CLP) de la CMNUCC, identificando los problemas que pueden enfrentar en este sentido las poblaciones de Estados como Maldivas, Tuvalu, Kiribati o las Islas Marshall (ACNUR, 2009a: 1).

3.1.2.3. Nuevos marcos de protección dentro y fuera de la Convención de Ginebra

Diversos enfoques también han instado a la comunidad internacional a enfrentar el problema de los desplazados medioambientales a través del diseño de una nueva convención que proteja a las personas desplazadas por el medioambiente y el Cambio Climático. Como un ejemplo esta la posición de Aminzadeh que considera que bajo una nueva convención, los Estados asumirían obligaciones y deberes de forma que podrían resolver estos problemas desde sus propias jurisdicciones (Aminzadeh, 2007: 257).

La necesidad urgente de dar salida a estas preocupaciones y desarrollar respuestas políticas apropiadas a nivel internacional (Renaud *et al.*, 2007: 29), implica la necesidad de desarrollar nuevas categorías jurídicas, especialmente desde la perspectiva de algunas ONGs, que pudieran llegar a garantizar la "protección" de los desplazados medioambientales o climáticos sin necesidad de tener que formar parte de las disposiciones legales existentes sobre refugiados (Foresight, 2011: 26).

En ese sentido, considerando que enmendar la Convención, podría conllevar el riesgo de una renegociación total de la misma y una posible reducción de la protección de los desplazados (Kolmannskog y Myrstad, 2009: 314), la propuesta de Conisbee y Simms (2003: 30) resulta de interés, ya que parte de una idea inicial que considera ampliar la Convención de Ginebra desde el reconocimiento del medioambiente como un elemento generador de daño, que puede considerarse intencionado cuando un conjunto de políticas se llevan a cabo con el pleno conocimiento que sus consecuencias son

perjudiciales. Este enfoque dejaría entrever que el Cambio Climático es un ejemplo de esta situación, reconociéndose claramente los responsables y los que reciben el daño.

Sin embargo, Conisbee y Simms reconocen igualmente la incapacidad que tiene la Convención para enfrentar los desafíos medioambientales debido a la diferente realidad actual con respecto a la de su redacción en 1951 en un contexto de posguerra, aunque consideran que conceder el estatus de refugiado proporcionaría una protección garantizada a nivel internacional (Conisbee y Simms, 2003: 33), a la vez que debería ser un argumento moral y político, dada la responsabilidad de los países desarrollados en la degradación medioambiental (Conisbee y Simms, 2003: 37). En base a esta responsabilidad, también se debería reconocer una deuda ecológica acumulada, en donde los países en desarrollo serían acreedores de los países más ricos como mayores emisores de GEI (Conisbee y Simms, 2003: 39). Como propuesta ante la imposibilidad de ampliar la Convención, se propone la creación de una nueva convención internacional que pudiera proteger a las personas en riesgo de perder sus medios de vida debido a los impactos medioambientales, en el caso que el ACNUR no fuera capaz de gestionar una transición que integrara a los nuevos tipos de refugiados (Conisbee y Simms, 2003: 39).

Keane (2004) considera que es posible ampliar la definición de los refugiados de 1951 a lo largo de las líneas de los derechos humanos, ya que cinco de las libertades contenidas en esa definición, la libertad de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social y opinión política, también se exponen como derechos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde la Convención reconoce claramente el estatus de refugiado desde la negación de los derechos humanos. Igualmente, el autor identifica los Pactos Internacionales por los Derechos Civiles y Políticos y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la mención que se hace en los mismos al derecho inherente de los pueblos a disfrutar y utilizar libremente sus riquezas y recursos naturales, y que en ningún caso ninguna persona puede ser privada de sus medios de subsistencia, lo que le lleva a identificar como una solución al problema el extender la definición de la Convención de 1951 en base a los desarrollos del propio derecho internacional sobre los derechos humanos (Keane, 2004: 215).

Biermann y Boas (2008 y 2010), en vez de enmendar la Convención de Ginebra han considerado más positivo el desarrollar un nuevo instrumento legal adaptado a las necesidades de los refugiados climáticos, y que bajo el amparo de la CMNUCC se denominaría “Protocolo sobre el Reconocimiento, la Protección y el Reasentamiento de los Refugiados Climáticos”, además de proponer un mecanismo de financiación independiente denominado “Fondo de Protección y Reasentamiento de los Refugiados Climáticos” (Biermann y Boas, 2010: 83).¹¹¹ En esa dirección oscila igualmente la propuesta de Shamsuddoha y Chowdhury (2009: 9) de creación de un régimen jurídico y político separado e independiente a partir de lo expresado por la Declaración de Derechos Humanos y el principio de equidad de la CMNUCC.

Desde un enfoque basado en derechos, Tracey King considera que la comunidad internacional debería abordar los desplazamientos medioambientales a través de un mecanismo, que ella denomina “Mecanismo de Coordinación Internacional para el desplazamiento del Medioambiente” (International Coordinating Mechanism for Environmental Displacement-ICMED), y que coordinaría el trabajo de las organizaciones que en la actualidad se centran en las diferentes facetas del problema, como el PNUMA, PNUD, OIM, ACNUR y OCHA (King, 2006: 560). Este mecanismo capitalizaría las fortalezas de cada organización y trabajaría en áreas de prevención, preparación, mitigación, rehabilitación y reasentamiento de forma que abordaría de una forma plena los desplazamientos medioambientales. Por tanto, King considera que no sería necesario crear una nueva organización o marcos legales que abordaran directamente el problema, sino que las herramientas y experiencias requeridas para enfrentar el problema ya existen a partir de la experiencia de las diferentes organizaciones internacionales que trabajan en el tema desde diversas perspectivas. Igualmente para King, la falta de coordinación entre las organizaciones no permite aprovechar sus capacidades, por lo que una mejor coordinación de esfuerzos serviría

¹¹¹ Cinco son los aspectos fundamentales de este nuevo régimen de protección propuesto por estos autores: 1) desde el compromiso por parte de la comunidad internacional para fomentar el reasentamiento planificado y voluntario y la reintegración de las poblaciones afectadas; 2) el reconocimiento como “inmigrantes permanentes” en los países y regiones de acogida, de aquellos desplazados cuyos hogares se han vuelto inhabitables de una forma permanente 3) orientar las respuestas hacia los colectivos, ya fueran poblaciones de pueblos, ciudades o naciones y no hacia los individuos; 4) orientar las respuestas hacia las poblaciones desplazadas a nivel interno, derivando el apoyo a los gobiernos, comunidades locales o agencias nacionales de protección de las personas dentro del territorio nacional y; 5) la responsabilidad de los refugiados climáticos debe estar mayormente en manos de la comunidad internacional, en particular los países ricos industrializados principales causantes de las emisiones de gases de efecto invernadero (Biermann y Boas, 2008: 12; Biermann y Boas, 2010: 75).

para prevenir la degradación medioambiental, mitigar los efectos de los desplazamientos, y mejor reasentar a las personas, evitando así el solapamiento de esfuerzos, y evitar errores a la hora de afrontar asuntos críticos (King, 2006: 544, 559). Esta reflexión coincide en cierto modo con lo expuesto por Benoit Mayer (2011: 6), que considera que las personas desplazadas por razones ecológicas sufren de una confusión de muchas de las leyes existentes, más que de una ausencia de la ley, lo que avalaría la propuesta de un mecanismo coordinador como el propuesto por King. Naser afirma en este sentido, que cualquier nuevo marco normativo debería integrar aspectos vinculados a la compleja causalidad del fenómeno, así como la integración de los avances de la ciencia haciendo de la toma de decisiones un factor basado en criterios objetivos más que subjetivos (Naser, 2012: 768).

Por último, se quiere mencionar varias iniciativas que han propuesto, con un hasta ahora limitado impacto, desarrollar mecanismos legales de protección para los desplazados por el medioambiente o el clima. Una de las primeras iniciativas que propuso desarrollar un marco de protección fue la *Red Environmental Refugees Network- (Liser)*¹¹², articulada a partir de la *Iniciativa de Toledo* sobre los refugiados medioambientales y la restauración ecológica y que pretendía establecer un grupo de trabajo que tuviera el objetivo de desarrollar una *Convención sobre los Refugiados Ambientales y la Restauración Ecológica*.¹¹³ Otra propuesta es la llevada a cabo por David Hodgkinson desde Australia que pretende el desarrollo de un *Convenio para las personas desplazadas por el Cambio Climático (Convention for Climate Change Displaced Persons-CCDPs)*, que establezca un régimen internacional para la prestación de asistencia de adaptación preventiva para quienes pudieran verse desplazados por el Cambio Climático¹¹⁴ y que ha tenido su continuidad en los *Principios Península sobre Desplazamiento por el Cambio Climático entre Estados*.¹¹⁵ Desde la Universidad de Limoges en Francia el equipo del Profesor Michel Prieur del Centro Internacional del

¹¹² Sin embargo, la Iniciativa LISER no muestra una actividad reseñable durante los últimos años tal y como muestra la visita en su página web: <http://www.liser.eu/> (última visita 19/03/2014).

¹¹³ Documento fundacional de “The Toledo Initiative on Environmental Refugees and Ecological Restoration” con fecha 9-10 de Julio de 2004 firmada en Toledo, España. www.reseau-terra.eu/IMG/doc/Toledo_Initiative.doc (última visita 19/03/2014).

¹¹⁴ La información sobre esta propuesta de convención se encuentra en este enlace: A Convention for Persons Displaced by Climate Change <http://www.ccdpconvention.com/> (última visita 19/03/2014).

¹¹⁵ La información sobre estos principios se encuentra en este enlace The PENINSULA Principles on Climate Displacement within States. 18/08/2013 <http://climate.displacementsolutions.org/wp-content/uploads/2013/08/FINAL-Peninsula-Principles-FINAL.pdf> (última visita 19/03/2014).

Derecho Comparado del Medioambiente ha desarrollado un *Proyecto de Convenio relativo al Estatuto Internacional de los Desplazados Ambientales*, viendo la luz en Mayo de 2010 un segundo borrador del mismo.¹¹⁶ Sin embargo, si hay una iniciativa que recientemente ha despertado un mayor interés a nivel global debido al liderazgo e implicación en la iniciativa de los Estados de Suiza y Noruega, así como de organismos internacionales como el ACNUR, esa es la Iniciativa Nansen (Kälin, 2012), que tiene como objetivo desarrollar un marco de reconocimiento para los desplazados por el Cambio Climático y los desastres naturales y que será mencionada en otros apartados de este trabajo.

3.2. Los desplazamientos climáticos desde la perspectiva de los Derechos Humanos

3.2.1. Antecedentes: El ACNUR, la Conferencia de Rio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

La ausencia hasta ahora de respuestas coordinadas frente a escenarios vinculados al Cambio Climático y el surgimiento de futuras masas de “refugiados climáticos”, no se ha traducido en una movilización por parte de la comunidad internacional para intentar comprender todos los aspectos sociales y desafíos para los derechos humanos que el Cambio Climático pudiera traer. En el apartado anterior se ha vislumbrado como el reconocimiento de esta realidad desde el Derecho Internacional de los Refugiados por parte de los Estados podría imponer unas obligaciones demasiado excesivas para los países desarrollados, ya fuera en términos de apoyo y protección o económicos. Igualmente, las propuestas de nuevos marcos de protección desde el Derecho Internacional de los Refugiados no ocultan, la importancia del enfoque basado en Derechos Humanos, dada su mayor amplitud e importancia, así como su capacidad de elaborar una narrativa y una aproximación al problema más completa.

La necesidad de un enfoque desde los Derechos Humanos ha sido reconocida por el propio ACNUR (2008 y 2009b), al considerar que el estatuto de refugiado podría ser insuficiente en el futuro dado el esperado crecimiento exponencial de estos

¹¹⁶ La información sobre esta propuesta de convención se encuentra en este enlace: Draft Convention on the International Status of Environmentally Displaced Persons (second version-May 2010) <http://www.cidce.org/pdf/Draft%20Convention%20on%20the%20International%20Status%20on%20environmentally%20displaced%20persons%20%28second%20version%29.pdf> (última visita 19/03/2014):

desplazamientos, lo que lleva a plantear la necesidad de un consenso entre los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales para acordar respuestas y responsabilidades así como el reparto de cargas. Del mismo modo, y teniendo en cuenta que los principales afectados serán los grupos más vulnerables y menos resistentes, se afirma que se *“requerirán más instrumentos, normas y acuerdos si los principios básicos que se encuentran actualmente en los instrumentos internacionales de derechos humanos se van a traducir en formas tangibles de protección y apoyo para la población afectadas”* (ACNUR, 2008: 10). El ACNUR también reconoce que dado el aumento de los movimientos transfronterizos derivados de las catástrofes medioambientales, debe garantizarse el respecto de los derechos humanos de los afectados, donde los sistemas estatales de gestión de las migraciones deben ir más allá del marco tradicional de refugiado. Este posible escenario lleva al ACNUR a defender que no es su objetivo buscar una extensión de su mandato, sino alertar a la comunidad internacional de los vacíos que surgen en la protección y que su mandato no contempla (ACNUR, 2008: 11).

Algunos de los antecedentes más recientes sobre la idoneidad de un enfoque basado en Derechos Humanos para afrontar los desplazamientos medioambientales y climáticos, parte del propio interés de la comunidad global por interconectar el medioambiente y las sociedades humanas, y que puede explicarse a través de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo en 1972 y que articuló el derecho de las personas a vivir en un *“medioambiente de calidad tal que les permita llevar una vida digna y gozar de bienestar”* (Declaración de Estocolmo, 1972: Principio 1), la Declaración de Río sobre el Medioambiente y el Desarrollo¹¹⁷ de 1992 (ONU, 1992b), o la última conferencia de Río +20 en junio de 2012. Entre las conclusiones más importantes de estos encuentros, aparece la necesidad

¹¹⁷ En la Conferencia de Río de 1992 los gobiernos acordaron los vínculos fundamentales necesarios para garantizar la justicia social, la protección del medio ambiente y la promoción de la seguridad económica, a fin de mejorar la capacidad de las sociedades con el objetivo de transformarlas hacia la sostenibilidad (Rosemberg, 2010: 139). Se prestó una especial atención al impacto de los problemas medioambientales como el aire, el agua o la contaminación acústica en la salud humana y el bienestar, bajo un marco en el que se planteaba la necesidad de desarrollar el derecho a satisfacer de una forma equitativa las necesidades intergeneracionales tanto de desarrollo como medioambientales (Principio 3), a través la erradicación de la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades entre los pueblos del mundo (Principio 5), y las necesidades de desarrollo en los países menos desarrollados como los más vulnerables frente al medio ambiente (Principio 6) (ONU, 1992b).

de que los derechos humanos se deban consagrar dentro de esta relación con el fin de proteger tanto el medioambiente como a las sociedades en su totalidad.

Como otro mecanismo del que subyace la necesaria relación y respeto entre medioambiente y sociedades humanas, aparece el diseño y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), establecidos en el año 2002 y en donde se identifica el Cambio Climático como una de las mayores amenazas para el logro de los mismos en el año 2015 (Raworth, 2007: 11). Del mismo modo, y contruidos sobre los ODM, la puesta en marcha de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el trabajo que se está llevando a cabo para desarrollar una agenda de desarrollo para el periodo posterior a 2015, hace que estos aspectos sean considerados cruciales para reducir la vulnerabilidad de los individuos al Cambio Climático, y ayudar en la tarea de proteger unos derechos humanos que aparecen cada vez más en entredicho debido al aumento de los impactos del Cambio Climático en la personas y grupos más vulnerables.¹¹⁸

3.2.2. El Cambio Climático desde el enfoque de los derechos humanos

La aceptación del Cambio Climático como un problema para los derechos humanos, implica que las propuestas de soluciones deberían pasar por incorporar un enfoque basado en derechos humanos a las mismas. Una primera aproximación a este argumento desde el ámbito del derecho, parte de la incapacidad que el derecho medioambiental internacional tiene para proteger adecuadamente la vida humana y la dignidad de las personas ante las amenazas asociadas a la degradación ambiental. Aminzadeh en su amplia reflexión sobre la relación entre Cambio Climático y los derechos humanos, considera la necesidad de reformular los derechos humanos existentes en el contexto medioambiental, dado que este cambio supondría una protección del medioambiente más eficaz dado que los existentes mecanismos de monitorización y aplicación, están más desarrollados en el campo de los derechos humanos que en el ámbito del medioambiente (Aminzadeh, 2007: 259). Igualmente, los derechos humanos estarían mejor protegidos y más desarrollados desde el reconocimiento de las dimensiones humanas y la incidencia del ser humano en el medioambiente, ya que *“no sólo opera en un entorno social, sino también en un entorno natural”*, donde hasta ahora los estados

¹¹⁸ Desde la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas se puede seguir el enfoque específico que se hace de la inserción de los Derechos Humanos en la agenda post-2015 <http://www.ohchr.org/EN/Issues/MDG/Pages/MDGPost2015Agenda.aspx> (última visita 19/03/2014).

se han centrado en gran medida en las implicaciones medioambientales y económicas del Cambio Climático, con poco hincapié en los derechos humanos y las consecuencias sociales del Cambio Climático (Aminzadeh, 2007: 234, 241, 259).

Uno de los mayores desafíos que enfrenta el Cambio Climático, considerando la necesidad de una aplicación práctica de respuestas desde la perspectiva de los derechos humanos al problema, está en las dificultades para poder defender y ejecutar por parte de los estados los derechos humanos de las personas bajo su protección. Los medios de vida, las economías o la propia estabilidad de las estructuras políticas, puede llevar a que los estados, sobre todo en los países más vulnerables al cambio medioambiental, se vean cada vez imposibilitados a la hora de cumplir con su obligación positiva de proteger la vida y los derechos de los ciudadanos (SCIL, 2008: 2).

De hecho, la amenaza del Cambio Climático y las cada vez mayores evidencias sobre el aumento de sus impactos sobre las sociedades humanas, muestran que es un fenómeno que afecta potencialmente al disfrute de toda la gama de los derechos humanos protegidos por el derecho internacional, lo que implica que replantear el Cambio Climático en términos de derechos humanos, es un enfoque valioso en sí mismo (Aminzadeh, 2007: 264). El Alto Comisionado adjunto para los Derechos Humanos, considera que el Cambio Climático amenaza tanto los derechos reconocidos que se enuncian en la Declaración Universal, como otros derechos reconocidos en otros mecanismos internacionales y que se ven amenazados de manera significativa por los efectos del Cambio Climático. En ese sentido, los impactos sobre la salud, la seguridad alimentaria, las infraestructuras y la disminución de los recursos naturales, impedirían la posibilidad de satisfacer derechos humanos fundamentales, como el derecho a la vida, la comida, el agua, la vivienda, la seguridad o la salud. Además, estos impactos golpearían en primer lugar a los grupos más vulnerables como niños, mujeres, ancianos y personas con discapacidad, evitando el disfrute de sus derechos humanos, lo que también plantea una cuestión de equidad y justicia social y la necesidad de integrar los principios de no discriminación y la igualdad a la información, el acceso a la justicia y otros principios básicos de los derechos humanos (Kang, 2007; ONU, 2009: 32, párr. 94).

El Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) sobre la relación entre el Cambio Climático y los

derechos humanos (ONU, 2009),¹¹⁹ con fecha 15 de enero de 2009, desde su propuesta por relacionar el Cambio Climático y los derechos humanos, fue presentado en la Conferencia de las Partes de la CMUNCC de Copenhague de ese mismo año.¹²⁰ Este documento fue el primer esfuerzo detallado por un organismo de las Naciones Unidas para examinar la relación entre el Cambio Climático y los derechos humanos, y ejerce de marco desde donde los relatores especiales de la ONU y expertos independientes en los órganos de tratados tienen a buscar un punto de partida para el análisis posterior, utilizándose igualmente para influir en las negociaciones climáticas, esperando que los negociadores tengan una mejor comprensión de los efectos del Cambio Climático sobre los derechos humanos, como paso previo a cualquier acuerdo que proteja los derechos humanos (Knox, 2009: 497).

Desde el informe se analizan las consecuencias de los efectos observados y previstos del Cambio Climático para el disfrute de los derechos humanos y para las obligaciones de los Estados en virtud de la normativa internacional de derechos humanos (ONU, 2009: 2), alcanzando en opinión de John Knox¹²¹ (2009: 477) cuatro conclusiones importantes¹²²: (1) El Cambio Climático amenaza el disfrute de una amplia gama de derechos humanos, (2) el Cambio Climático no viola necesariamente los derechos humanos; (3) las normas de derechos humanos, sin embargo, asignan tareas a los Estados sobre el Cambio Climático; y (4) las tareas incluyen la obligación de la cooperación internacional.

Knox considera el informe igualmente valioso ya que fomenta el seguimiento institucional de las conexiones entre Cambio Climático y derechos humanos, además de

¹¹⁹ Resultado de la Resolución 7/23 con fecha 28 de marzo de 2008 del Comité de Derechos Humanos de la ONU que con el título “*Los derechos humanos y el Cambio Climático*” solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos “*un estudio analítico detallado de la relación entre el Cambio Climático y los derechos humanos*” solicitando la contribución de los Estados (ONU, 2008).

¹²⁰ En ese sentido, la Resolución 10/4 del Consejo de Derechos Humanos titulada “*Los derechos humanos y el Cambio Climático*” con fecha 29 de Marzo de 2009 “*Alienta a la Oficina del Alto Comisionado a enviar a funcionarios de alto rango a la reunión de alto nivel sobre el Cambio Climático, que se celebrará antes del debate general de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sexagésimo cuarto período de sesiones, y al 15º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*”.

¹²¹ John Knox es el primer Experto independiente sobre los derechos humanos y el medio ambiente del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Inició la labor de su mandato el 1 de agosto de 2012.

¹²² Elaboradas estas conclusiones a partir de dos cuestiones fundamentales: (1) si el Cambio Climático viola las normas de derechos humanos, y; (2) si los estados tienen obligaciones bajo la ley de derechos humanos para abordar el Cambio Climático.

poder ejercer su influencia tanto bajo el sistema de derechos humanos de la ONU, como en otros organismos no gubernamentales de derechos humanos (Knox, 2009: 496).

Con respecto a la incidencia de los derechos humanos en las negociaciones climáticas, Regan considera su inclusión en las mismas por dos razones fundamentales: (1) asegurar que los impactos esperados a corto y largo plazo sobre los derechos humanos, como los derechos a la alimentación, la vida y el agua, son considerados durante la formación de un próximo acuerdo sobre el Cambio Climático, y (2) para llamar la atención sobre la difícil situación de las personas marginadas en un mundo que sufre las consecuencias del Cambio Climático (Regan, 2010: 251). Por el momento se puede considerar que los intentos llevados a cabo para colocar los derechos en el núcleo de un futuro régimen de Cambio Climático no han dado los resultados esperados. No ha habido referencias claras a las normas de derechos humanos, la jurisprudencia, o la experiencia política o práctica, y al invocar a los derechos humanos, se ha hecho de una manera esquemática, como un conjunto de antecedentes y supuestos éticos donde todo el mundo tiene el mismo derecho a un “trato justo” en régimen “justo” del Cambio Climático (ICHRP, 2008: 9).

Aun así, durante los Acuerdos de Cancún adoptados en diciembre de 2010 (CMNUCC, 2011), por primera vez se incluyó en un acuerdo internacional sobre Cambio Climático, una mención específica a la promoción y protección de los derechos humanos, con el reconocimiento de la resolución 10/4¹²³, y en donde en el apartado sobre *“Una visión común de la cooperación a largo plazo”* en el punto octavo se *“Recalca que las Partes, en todas las actividades relacionadas con el Cambio Climático, deberían respetar plenamente los derechos humanos”*.

A pesar de esta limitada importancia de los derechos humanos en las conversaciones sobre el clima, existe un amplio debate que justifica esta integración y que se puede analizar a partir de los derechos fundamentales identificados en la Declaración

¹²³ Los acuerdos de Cancún reconocen esta importancia con el siguiente párrafo: *“Tomando nota de la resolución 10/4 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, sobre los derechos humanos y el Cambio Climático, en la que se reconoce que los efectos adversos del Cambio Climático tienen una serie de consecuencias, tanto directas como indirectas, en el disfrute efectivo de los derechos humanos, y que los efectos del Cambio Climático se dejarán sentir con más fuerza en los sectores de la población que ya se encuentran en situaciones vulnerables debido a factores como la situación geográfica, género, edad, la condición de indígena o minoría o la discapacidad”* (CMNUCC, 2011: 2).

Universal de los Derechos Humanos y el derecho internacional de los derechos humanos, así como todo el espectro de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales (Naser y Afroz, 2009: 145). Por ejemplo, la Oficina de Derechos Humanos de la ONU reconoce el Cambio Climático como un peligro medioambiental global, que afecta el disfrute de los derechos humanos en su conjunto (ONU, 2009: 8) y, por tanto, está en el núcleo de la naturaleza indivisible, interdependiente e interrelacionada de todos y cada uno de los derechos humanos como se destacó inicialmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.¹²⁴

La forma en que son afectados algunos derechos fundamentales frente a los impactos del Cambio Climático se identifica de modo más específico por Katherine Regan (2010) a partir del Informe del Consejo de Derechos Humanos (ONU, 2009), al igual que desde el Informe sobre las Dimensiones Sociales del Cambio Climático (UN TT SDCC, 2011). Entre algunos de los derechos que se mencionan en este contexto están el derecho a la vida, el derecho a una alimentación adecuada, el derecho al agua, el derecho a la salud, el derecho a una vivienda adecuado o el derecho a la autodeterminación (Regan, 2010: 258; UN TT SDCC, 2011: 10), y a los que Naser y Afroz (2009: 145) añaden el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la participación política, el derecho a la información, el derecho a estar libre de la discriminación, el derecho a un trato equitativo, el derecho a la seguridad de la persona, “y una serie de otros derechos que tienen una relación directa con los titulares de derechos individuales afectados por los impactos del Cambio Climático”.¹²⁵

Igualmente, y centrándose en los aspectos vinculados a este trabajo el Informe sobre las Dimensiones Sociales del Cambio Climático, considera que además de los ya mencionados derecho a la vida y a la seguridad personal, los países ante el impacto del Cambio Climático tienen el deber de salvaguardar los derechos de sus ciudadanos, incluyéndose el derecho a un trabajo decente y la protección social, y el derecho a un nivel adecuado de vida que promueve la salud y el bienestar (artículos 3, 23 y 25,

¹²⁴ O como antecedente se reconoce en el Informe del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/10/61) la Declaración de Estocolmo de 1972 que “refleja el reconocimiento general de la interdependencia y la interrelación de los derechos humanos y el medio ambiente” (ONU, 2009: 8, párr. 17).

¹²⁵ Estos autores consideran que todos estos derechos, obligaciones y facultades están basados en normas que toda y cada una de las personas deben ser capaces de disfrutar y sentir la certeza de que estos derechos serán plenamente respetados, protegidos y cumplidos (Naser and Afroz, 2009: 145).

respectivamente de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948)) (UN TT SDCC, 2011: 11).

A partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y aun reconociendo su no obligatoriedad, pero sí su relevancia y consideración como una base para los derechos más claramente elaborados en varios instrumentos complementarios de derechos humanos adoptados a nivel internacional y nacional, el Informe sobre las Dimensiones Sociales del Cambio Climático considera especialmente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (ONU, 1966). En este sentido, el Informe considera que ciertos derechos elaborados en el Pacto podrían estar en riesgo claro de violación a causa del Cambio Climático o debido a unas medidas de respuestas irresponsables, a saber: el derecho de las personas a los recursos naturales como medio de subsistencia (art. 1); la igualdad de género (art. 3); el trabajo decente (arts. 6-8)¹²⁶; unos niveles de vida adecuados (art. 11); salud física y mental (art. 12); y los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones (art. 15) (UN TT SDCC, 2011: 11).

Otros articulados específicos también son tenidos en cuenta desde este Informe, como la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos indígenas, donde en su artículo 23 se detalla el derecho de los pueblos indígenas a formular sus propias prioridades y estrategias de desarrollo y *“participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan”* o el artículo 32.1 que establece el derecho *“a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos”*. El Informe también menciona otros articulados de importancia como la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y la Convención sobre los Derechos del Niño (UN TT SDCC, 2011: 11), considerando que todos estos instrumentos tienen en común las responsabilidades de los Estados como garantes de derechos para garantizar la seguridad, la salud y los medios de vida de los titulares de derechos; la inclusión de las necesidades y prioridades de la

¹²⁶ Regan (2010: 266) al vincular los derechos laborales con el Cambio Climático profundiza en los arts. 7 y 8 del Pacto, donde el art. 7 considera que todas las Partes en el Pacto reconocen el derecho a toda persona al goce de unas *“condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias”*, incluyendo salarios justos, igualdad de remuneración entre los sexos; una vida decente, condiciones de trabajo seguras y saludables; igualdad de oportunidades para la promoción, horas de trabajo razonables, y vacaciones pagadas; y bajo el art. 8, las Partes aseguran el derecho a la sindicalización y el derecho a la huelga, sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean *“necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos”*.

gente en el desarrollo y las estrategias ambientales; y su participación en procesos de toma de decisiones que afecten sus vidas y recursos (UN TT SDCC, 2011: 12). Este aspecto es igualmente reconocido desde el Comité de Derechos Humanos de la ONU, donde *“la aplicación de un enfoque de derechos humanos en la prevención y respuesta a los efectos del Cambio Climático contribuye a empoderar a las personas y grupos, que se deberían considerar agentes activos del cambio y no víctimas pasivas”* (ONU, 2009: 32, párr. 94).

Aminzadeh (2007) propone condensar la mayoría de los derechos mencionados y justificar la aproximación basada en Derechos, ya que daría la oportunidad de profundizar en derechos específicos y en analizar desde esta perspectiva los impactos del clima sobre las sociedades, estudiar los derechos que se verían más afectados, proponer sobre esta base la solución a las desigualdades sociales que pudieran acontecer, además de generar diferentes perspectivas de la cuestión y las respuestas que debieran ser propuestas desde dentro de las sociedades. El autor explora sobre como los efectos del Cambio Climático afectan a diferentes categorías de derechos humanos ya fueran civiles y políticos o sociales, económicos y culturales, mencionando el derecho a la privacidad y la familia, el derecho a la propiedad, el derecho a la vida, y el derecho a la salud. Del mismo modo, también explora la relación entre derechos humanos y Cambio Climático, tales como los derechos indígenas¹²⁷ y el concepto de “refugiados medioambientales” (Aminzadeh, 2007: 246). Igualmente identifica y vincula la amenaza del Cambio Climático sobre derechos humanos en ámbitos de la seguridad alimentaria, la salud pública, la propiedad y los medios de vida y la vida de las personas en todo el mundo (Aminzadeh, 2007: 231), ya que aunque el vínculo causal entre Cambio Climático y derechos humanos no tuviera que parecer aparente, el Cambio Climático impacta en la salud, seguridad alimentaria, infraestructuras y recursos naturales (Aminzadeh, 2007: 241).

¹²⁷ La relación especial entre la forma de vida de los pueblos indígenas y su tierra ha sido reconocida en el contexto de los derechos humanos. Los pueblos indígenas a menudo viven en algunos de los mundos de los ecosistemas más vulnerables y sufren algunos de los peores efectos de la degradación ambiental. La relación entre los pueblos indígenas forma de vida y sus tierras podrá establecer que *“la eliminación de la destrucción o la degradación de las tierras tradicionales inevitable conduce a graves pérdidas de vidas y daños a la salud y la integridad cultural de los pueblos indígenas”*. Muchos de los derechos indígenas influidos por el Cambio Climático se han abordado anteriormente, tales como los derechos a la salud ya la propiedad. Sin embargo, el Cambio Climático puede influir sobre otros derechos indígenas individuales, como el derecho a la libre determinación, la auto-identificación y la participación, así como los derechos colectivos indígenas, como el derecho a la cultura y los recursos (Aminzadeh, 2007: 255).

Por su parte, Naser y Afroz consideran que los derechos humanos animan los procesos participativos y democráticos, lo que implica que las voces de aquellos mayormente afectados por el Cambio Climático, en especial los pobres, los vulnerables y los marginados, deben tenerse en cuenta al diseñar las respuestas que enfrenten las causas y consecuencias del Cambio Climático, tomando como referente el artículo 2 tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)¹²⁸ como del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹²⁹ (ONU, 1966) donde se especifica que los gobiernos están obligados a respetar los principios de igualdad y no discriminación. En ese sentido, la propuesta de los autores pasa por exigir que todas las nuevas políticas legislativas sobre adaptación al Cambio Climático debieran ir acompañadas de una declaración de cumplimiento de los derechos humanos (Naser y Afroz, 2009: 152).

Por último, y considerando la importancia del Estado para hacer cumplir los derechos humanos en contextos de cambio medioambiental, Aminzadeh estudia la denuncia que pueden hacer las víctimas si un Estado no toma medidas razonables para evitar daños al medioambiente, siendo el resultado de esa inacción el Cambio Climático, lo que habilitaría a las víctimas a buscar reparación por violaciones de su derecho humano a la vida (Aminzadeh, 2007: 251), o la importancia del derecho a la libre determinación, ya que implícitamente protege los derechos de las generaciones futuras desde la equidad intergeneracional, lo que significa que las acciones de esta generación no deben socavar los derechos de generaciones futuras (Aminzadeh, 2007: 256).

3.2.3. El problema de los desplazados medioambientales desde la óptica de los Derechos Humanos

La posibilidad del disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales reflejados en los tratados de derechos humanos y el derecho internacional

¹²⁸ Artículo 2.1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

¹²⁹ Artículo 2.2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

consuetudinario, así como lo estipulado por el derecho internacional de los refugiados o el derecho internacional del medioambiente por parte de los desplazados climáticos, no se ha visto por el momento reflejado en la práctica, dado el no reconocimiento de estas personas en el derecho internacional como un grupo identificable cuyos derechos están expresamente definidos, o la no existencia de una categoría jurídica formal de estos grupos de personas como merecedores de una protección especial.

Como se ha comentado con anterioridad desde diferentes perspectivas se ha representado el problema y los vacíos legales y de protección de los desplazados climáticos. Por ejemplo, López (2007: 368) identifica estos aspectos con respecto a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (ONU, 1993), que celebrada en Viena reconoció el importante problema de cómo los grandes movimientos de población debido a la degradación del medioambiente, evidencian la insuficiencia actual de derecho internacional de los refugiados para abordar el problema. Ya fueran víctimas individuales o colectivas del Cambio Climático, los desplazados carecen de derechos a reasentarse en otros países en virtud de convenios de inmigración existentes, lo que les lleva a que, sin derecho a emigrar legalmente, a las víctimas se les pueda negar su estatus migratorio legal y los marcos de protección relacionados (McAnaney, 2012: 1182). En este contexto, considerar en mayor medida el enfoque de los Derechos Humanos aparece como idóneo, dado que hasta el momento la mayoría de los desplazamientos climáticos son a nivel interno lo que llevaría a considerar como un régimen jurídico más apropiado el basado en derechos humanos (McAdam y Saul, 2008: 8; Hartmann, 2010: 238). De hecho, aunque no existan directivas que especifiquen la salvaguarda de los derechos humanos de estos desplazados, su situación podría socavar un número importante de convenciones y derechos estipulados bajo el marco de las Naciones Unidas, tal y como Shamsuddoha y Chowdhury (2009: 7) especifican en relación a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, con el derecho a una vivienda adecuada o el derecho a la libre determinación.

El informe sobre la relación entre el Cambio Climático y los derechos humanos, emitido por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (ONU, 2009), aparece como un documento de importancia en la vinculación del enfoque de los derechos humanos con los desplazamientos humanos inducidos por el Cambio Climático, ya que considera que las vulnerabilidades

relacionadas con la migración inducida por el Cambio Climático, pueden tener un efecto indirecto y progresivo en los derechos humanos (ONU, 2009: 32, párr.92).

Con respecto a los desplazamientos internos, el Informe considera que las personas desplazadas tienen derecho a toda la gama de garantías de los derechos humanos por el Estado, incluida la protección contra los desplazamientos arbitrarios o forzados y los derechos relacionados con la vivienda y la restitución de la propiedad, así como el derecho a beneficiarse de una mayor asistencia y protección como grupo vulnerable, de acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (ONU, 2009: 21, párr. 57). En relación a los desplazamientos inducidos por el hundimiento de los Estados insulares, el informe reconoce que no se ofrecen respuestas claras desde las normas de derechos humanos, considerando que antes de plantear un debate de estas características deberían proveerse primeramente unas soluciones políticas adecuadas a largo plazo, y no nuevos instrumentos jurídicos (ONU, 2009: 22, párr. 60).

Otro aspecto que permite reconocer la mayor exactitud y amplitud de los derechos humanos en este debate, parte de las propuestas que del Parlamento Europeo surgieron para abordar los desafíos de la migración climática, queriendo tener en cuenta la distinción entre inmigrantes “legales” e “ilegales” que hace la Convención de Ginebra y el reconocimiento que estas viejas clasificaciones no se corresponden con la realidad actual de un mundo globalizado y sus desafíos, lo que implica, en el caso de la UE, que se debe reconocer oficialmente a los migrantes climáticos como personas “vulnerables” proclives a experimentar el desplazamiento “forzado” (Cournil y Tabau, 2012: 68).

Los enfoques que analizan la seguridad humana y la desigualdad también sirven para justificar una aproximación basada en derechos al problema de los desplazamientos climáticos, ya que más allá de las dificultades derivadas a la hora de reconocer un estatus internacional, los derechos humanos fundamentales de los desplazados climáticos pueden quedar en entredicho, siendo cuestiones que deben afrontarse urgentemente desde la política y otras áreas (Boano *et al.*, 2008: 11). De inicio se quiere tener en cuenta la posición del IPCC que, a partir de un acuerdo basado en pruebas robustas, considera que la seguridad humana se verá amenazada progresivamente a medida que cambia el clima, considerando cuatro factores de importancia a ese respecto (Adger *et al.*, 2014: 2): 1) el Cambio Climático socava los medios de subsistencia; 2) compromete la cultura y la identidad 3) aumenta unos procesos migratorios que las

personas hubiesen preferido evitar y 4) desafía la capacidad de los Estados de proveer las condiciones necesarias para la seguridad humana.

A partir de lo propuesto por Davis (2001),¹³⁰ que considera que las hambrunas a pesar de ser desencadenadas frecuentemente por la sequía, también tienen un activador en la forma en que los sistemas políticos y económicos privan a las personas de sus derechos a los recursos naturales, Boano *et al.*, (2008) argumentan que en el caso de otros cambios medioambientales, también debe reconocerse de una forma apremiante el papel de la acción humana y la necesidad de los Estados para articular y abordar la protección de los derechos en relación a las tensiones medioambientales que conducen al desplazamiento, dado que la mayoría de los migrantes inducidos por el medioambiente puede ser desplazados internos en lugar de refugiados (Boano *et al.*, 2008: 11). Teniendo en mente la perspectiva basada en derechos a partir de un contexto de multicausalidad que condiciona estos desplazamientos, los autores reclaman el concepto de seguridad humana como útil y de valor, ya que el cambio medioambiental no socava la seguridad humana de una forma aislada de otros factores sociales tales como: la pobreza, el grado de apoyo del Estado a la comunidad, el acceso a las oportunidades económicas, la efectividad de los procesos de toma de decisiones y el grado de la cohesión social dentro y alrededor de los grupos vulnerables (Boano *et al.*, 2008: 11). Huq y Huge (2010: 165) proponen una reflexión similar considerando que los desplazamientos vinculados al Cambio Climático aparecen como un quebranto definitivo de los derechos humanos, en donde el derecho a un nivel de vida adecuado y la mejora continua de las condiciones de vida, o el derecho a no ser privado de los medios de subsistencia están en entredicho bajo un clima cambiante, y quedarían en suspenso al verse las poblaciones obligadas a desplazarse y a quebrantar su capacidad para cazar, pescar, recolectar o vivir de la agricultura de subsistencia.

Teniendo en cuenta los derechos individuales, Leckie considera que desde el principio de la dignidad inherente a la persona humana, no sólo se trata del número total de personas desplazadas lo que importa, sino cada persona que se pueda ver obligada a abandonar su casa en contra de su voluntad. Esto implica ofrecer recursos para que se respeten y protejan sus derechos reconocidos en virtud del derecho internacional de los

¹³⁰ Boano *et al.*, (2008) desarrollan su argumento a partir del siguiente trabajo: Davis, M. (2001), *Late Victorian Holocausts: El Niño Famines and the Making of the Third World*. Verso, New York.

derechos humanos, que permitan que las personas puedan vivir de manera segura en una vivienda adecuada y asequible con acceso a todos los servicios básicos, y con la seguridad que sus derechos estarán plenamente respetados, protegidos y cumplidos. Como particularmente relevantes ante el problema de los desplazamientos provocados por el Cambio Climático el autor identifica el derecho a la vivienda y los derechos en materia de vivienda adecuada, el derecho a la seguridad de la tenencia, el derecho a no ser desalojado arbitrariamente, el derecho a la tierra y los derechos sobre la tierra, el derecho a la propiedad y el respeto de sus bienes, el derecho a la intimidad y al respeto del hogar, el derecho a la seguridad personal, la libertad de circulación y de elección de residencia, la vivienda, la tierra y propiedad, y la restitución y/o compensación después del desplazamiento forzado (Leckie, 2008: 18).

Otro enfoque que vincula los desplazamientos climáticos con el marco de los derechos humanos tiene que ver con el respeto a las minorías, fueran étnicas religiosas, lingüísticas o indígenas y el derecho a que puedan disfrutar de su propia vida cultural, practicar su propia religión y utilizar su idioma, dado que las comunidades minoritarias e indígenas pueden llegar a sentir de una forma más fuerte los impactos del Cambio Climático desde unos asentamientos que en muchos casos están en áreas marginales (Baird, 2008: 10-11). A tal respecto, el Cambio Climático puede llegar a amenazar esos derechos en el caso que las comunidades se vean desplazadas de sus hogares tanto físicos como espirituales (McAdam, 2009: 15), ya que como reconoce la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) *“el uso y goce de la tierra y de sus recursos son componentes integrales de la supervivencia física y cultural de las comunidades indígenas y de la efectiva realización de sus derechos humanos en términos más generales”* (OEA, 2009: párr. 55).

El informe del Relator Especial de los derechos humanos de los migrantes ante la Asamblea General de las Naciones Unidas analizando las migraciones inducidas por el Cambio Climático, justifica el enfoque de los derechos humanos aplicado a estos desplazamientos desde el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y su Art.2, mencionado con anterioridad, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (ONU, 1966) como garantía de los derechos sociales económicos y culturales sin discriminación. El relator considera que estos pactos garantizan la aplicabilidad de los derechos fundamentales de los migrantes,

incluyendo el derecho a la vida, entre otros derechos básicos, incluyendo el derecho a un nivel de vida adecuado y a la salud (SRHRM, 2012: 13, párr.55), alentando el desarrollo de políticas coherentes en relación con los derechos de todos los migrantes, teniendo en cuenta las circunstancias innumerables que llevan a las personas a migrar, incluyendo la necesidad de proteger desde la perspectiva de los derechos humanos, en particular para aquellos que son “inducidos” o “forzados” a migrar (SRHRM, 2012: 16, párr.65).

Benoit Mayer explica a partir de los Pactos Internacionales de Derechos y las diferentes generaciones de derechos, como los derechos humanos de los migrantes climáticos pueden verse afectados en su lugar de origen, en donde se verían afectados los de primera generación como el derecho a la vida o a no ser sometidos a tratos inhumanos o degradantes. Entre los de segunda generación, considera el derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo alimentación, vestido y vivienda, el derecho a disfrutar de un nivel lo más alto posible de salud física y mental, o el derecho a la cultura, el trabajo y la educación. Como derechos de tercera generación (principalmente con respecto a los instrumentos internacionales no vinculantes), el derecho a un medioambiente sano, el derecho a los recursos naturales y el derecho al desarrollo social y económico (Mayer, 2011: 8). Del mismo modo, también señala los derechos que se ven amenazados durante la propia migración, centrandó este aspecto en como las restricciones a los desplazamientos internos de las poblaciones afectadas pueden constituir violaciones al *“derecho a la libertad de circulación y a la libertad para elegir residencia”* bajo el artículo 12.1 de la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Mayer, 2011: 8). El autor también propone los desafíos para los derechos fundamentales en los lugares de destino, en donde con respecto a los derechos de primera generación, está la no discriminación, el derecho a la vida familiar (reagrupación familiar), o derechos de participación política. Con respecto a la segunda generación, estarían los derechos culturales, el derecho a la no discriminación, igualdad de derechos a la hora de recibir asistencia social, considerando las necesidades específicas de los migrantes climáticos. Por último y como derechos de tercera generación (en aquellos instrumentos internacionales no vinculantes), se mencionan los derechos colectivos, como el derecho a la libre determinación (Mayer, 2011: 8). Mayer también considera que los derechos colectivos y culturales de los migrantes climáticos se encuentran particularmente en riesgo y puede ser un reto social y político, dadas las dificultades que puede suponer el

desplazamiento con éxito de la totalidad de una sociedad (Mayer, 2011: 9), tal y como puede ser el caso de los Estados Insulares del Pacífico.

Reconociendo las carencias de otros enfoques y mencionando aspectos vinculados a los derechos humanos, King propone varias razones por las que la comunidad internacional debería proveer asistencia humanitaria a las personas desplazadas por el medioambiente (King, 2006: 557-8):

- Las preocupaciones humanitarias demandan algún tipo de respuesta a la situación de las personas desplazadas por el medioambiente, ya que tiene características parecidas a las de los refugiados, es decir, son vulnerables y se encuentran impotentes ante los acontecimientos. Sin embargo, no reciben la protección reservada a los refugiados políticos, además de que los impactos se dan en países con menos recursos y con unas estructuras y gobernanza más pobres. Por estas razones, la comunidad internacional tiene la obligación moral de proveer asistencia humanitaria a estas personas desplazadas.
- Por una cuestión de justicia medioambiental, ya que estos desplazamientos en gran parte son responsabilidad de los países desarrollados dada su mayor contribución a la degradación medioambiental, como refleja el principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, y por tanto les obliga a asistir a aquellos países en desarrollo a afrontar las repercusiones de este deterioro.
- El resultado de la degradación medioambiental y los desplazamientos resultantes puede llevar a generar conflictos en gran escala. Estos desplazamientos masivos podrían llevar a inestabilidad en los países receptores y en todo el mundo, con los campos de acogida llegando a convertirse en lugares de reproducción de desorden civil, agitación social e incluso violencia. Si esto se diera tendría, que tener la comunidad internacional interés en afrontar el problema.
- Por último, el interés de la comunidad internacional en proteger el medioambiente global debería llevar a evitar las causas por las que se producen los desplazamientos, aunque a posteriori no se tuviera interés en proteger a esos desplazados.

Conviene recordar en relación al análisis de King sobre la responsabilidad de los estados y el enfoque basado en la justicia medioambiental, lo expresado por la Declaración final de la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático celebrada en Cochabamba, Bolivia en 2010 (Acuerdo de los Pueblos, 2010):

“Los países desarrollados, principales causantes del Cambio Climático, asumiendo su responsabilidad histórica y actual, deben reconocer y honrar su deuda climática en todas sus dimensiones, como base para una solución justa, efectiva y científica al Cambio Climático. En este marco exigimos a los países desarrollados que:

...Se hagan responsables por los cientos de millones que tendrán que migrar por el Cambio Climático que han provocado y que eliminen sus políticas restrictivas de migración y ofrezcan a los migrantes una vida digna y con todos los derechos en sus países...”.

Por tanto, y profundizando sobre los aspectos sobre justicia medioambiental y derechos de los pueblos indígenas, así como la incidencia de los impactos del Cambio Climático y la destrucción de los hábitats de vida debido a la degradación medioambiental y la puesta en peligro de los derechos humanos básicos, se quiere reconocer igualmente la petición presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2005¹³¹, por los pueblos inuit de las regiones árticas de los Estados Unidos y Canadá, argumentando que los impactos del calentamiento global y el Cambio Climático, supuestamente causados por actos y omisiones de los Estados Unidos, violan los derechos fundamentales, incluido el derecho a la vida, salud, integridad física, seguridad, medios de subsistencia, propiedad, inviolabilidad del domicilio, y beneficios de la cultura (ICHRP, 2008: 41).

Como conclusión general, y dado que los impactos del Cambio Climático pueden violar la mayor parte de los derechos humanos reconocidos internacionalmente, esta situación tiene que llevar a los Estados, a encontrar respuestas legales, normativas e institucionales que garanticen la protección con respecto a esos derechos amenazados por los impactos del Cambio Climático, siendo plenamente respetados, protegidos y cumplidos, y en particular, aquellas respuestas orientadas a crear soluciones duraderas ante los posibles desplazamientos de personas debido a esos impactos (Naser y Afroz, 2009: 153).

¹³¹ La referencia de dicha petición es la siguiente: Petition to the Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief from Violations Resulting from Global Warming Caused by Acts and Omissions of the United States, Submitted by Sheila Watt-Cloutier, with the Support of the Inuit Circumpolar Conference, on Behalf of All Inuit of the Arctic Regions of the United States and Canada. December 7, 2005. Disponible en: http://earthjustice.org/sites/default/files/library/legal_docs/summary-of-inuit-petition-to-inter-american-council-on-human-rights.pdf (última visita 19/03/2014).

CAPITULO 4. IDENTIFICANDO UNA RELACION CAUSAL ENTRE EL MEDIOAMBIENTE Y EL CLIMA Y LAS MIGRACIONES

4.1. La propuesta de debate entre Minimalistas y Maximalistas

La cuestión sobre si la degradación medioambiental actúa como causa fundamental en la activación de las migraciones, o por el contrario, si forma parte de un conjunto más amplio de activadores de la migración, ha trazado parte del debate contemporáneo sobre los desplazamientos inducidos por el medioambiente y el clima (Naser, 2012). Entre las primeras contribuciones que sirvieron para dar forma a esta problemática se encuentra el artículo de 1994 de la investigadora noruega Astri Suhrke, titulado “*Environmental degradation and population flows?*”. En este texto, Suhrke diferenció entre aquellas posiciones científicas que reconocían el medioambiente como un factor primario en la activación de la migración (maximalistas), y las posiciones que no considerarían al cambio medioambiental como una variable independiente causal de la migración (minimalistas) (Suhrke, 1994: 474).¹³² Si bien Suhrke se considera en el grupo de los minimalistas, lo que es más importante en su trabajo es el grado en que la caracterización de las perspectivas “minimalista” y “maximalista” ha llegado a enmarcar la literatura sobre el cambio medioambiental y la migración humana en los años siguientes (Morrissey, 2012: 38).

4.1.1. Los Minimalistas

El enfoque Minimalista, considera que el cambio medioambiental no debería ser una variable independiente y causal con respecto a la migración. Conformado por análisis neoclásicos que se centran en factores económicos y el análisis de la elección racional sin tener en cuenta las variables medioambientales per se, igualmente este enfoque incluiría los teóricos de la migración, que en la tradición neomarxista, hacen hincapié en el acondicionamiento sistémico de las decisiones individuales del desplazamiento (Suhrke, 1994: 475). La crítica de Suhrke gira sobre la incapacidad que puede generar el enfoque al intentar aislar cualquier tipo de variable, sesgando la discusión hacia una respuesta negativa, en donde dado que, según los minimalistas, la degradación del medioambiente por sí misma no es una causa importante de la migración, no se podría

¹³² Steve Lonergan en su artículo de 1998 propuso una terminología similar diferenciando entre “The Advocates” (Defensores-Promotores) y “The Contrarians” (Contrarios) (Lonergan, 1998: 7).

cuantificar fácilmente y permitir un análisis de regresión múltiple que pudiera aislar el peso relativo de las variables individuales (Suhrke, 1994: 477).

4.1.2. Los Maximalistas

Suhrke (1994: 478) identifica como autores maximalistas a El-Hinnawi (1985) y Jacobson (1988a)¹³³, considerando que estos autores tienden a concebir la relación entre los cambios en el medio físico y la migración humana como causal y directa, lo que les lleva a afirmar que el número de desplazados medioambientales existentes va a aumentar, advirtiendo de grandes migraciones humanas en el futuro como un resultado necesario de los cambios a gran escala en el entorno físico (Morrissey, 2012: 38). Resulta interesante observar como Suhrke en su crítica hacia el enfoque de El-Hinnawi y Jacobson incluye el primer informe de evaluación del IPCC, y como este centra la posibilidad de que decenas de millones de personas se vean desplazadas principalmente por la emisión de GEI y el aumento del nivel del mar (Suhrke, 1994: 478), sin dejar espacio a la interacción de diferentes factores sociales, económicos o políticos.¹³⁴

Suhrke entiende que el enfoque Maximalista tiende a extraer la variable medioambiental a partir de un conjunto de causas y proclamar la migración asociada como un resultado directo de la degradación del medioambiente (Suhrke, 1994: 477). Sin embargo y frente al aumento de los desastres medioambientales y los desplazamientos, Suhrke propone la introducción de la variable maltusiana expresada en el aumento en la densidad de población, especialmente en aquellas regiones más propensas a los desastres (Suhrke, 1993: 23; Lonergan, 1998: 7; Hartmann, 2010: 235), donde *“la degradación del medioambiente aparece como una causa inmediata de la migración, mientras que los factores subyacentes son la presión demográfica y los patrones de uso de los recursos”* (Suhrke, 1994: 479). De hecho, el enfoque maximalista ha sido comúnmente vinculado y confundido con el enfoque neomaltusiano (Brooks y Winkels, 2011: 3-4).

¹³³ Suhrke critica igualmente a El-Hinnawi y Jacobson, desde la no diferenciación que estos autores hacen entre refugiados y migrantes, esto es, aquellos que se ven obligados a huir y los que se mueven de forma voluntaria, lo que, junto con una carencia a la hora de identificar causas subyacentes e inmediatas en los desplazamientos, lleva a una vaguedad del término “refugiado medioambiental” (Suhrke, 1994: 478).

¹³⁴ Entre las propuestas comentadas en este trabajo para incorporar estos elementos a la hora de hacer diferentes previsiones sobre futuros posibles desarrollos del Cambio Climático se encuentra la propuesta de Robert Nicholls desde el Informe Especial del IPCC sobre escenarios de emisiones del 2000 (Nakicenovic *et al.*, 2000) (Nicholls, 2004).

En los siguientes apartados se propone ampliar la base argumental de la propuesta entre minimalistas y maximalistas de Suhrke, pero profundizando en los trabajos más recientes que aunque podrían ser identificados bajo este marco conceptual, han desarrollado sus propias narrativas y en un número significativo de casos han encontrado cierto consenso en reconocer la multicausalidad del fenómeno.

4.2. De la Monocausalidad a la Multicausalidad en la activación de los desplazamientos ligados a la degradación medioambiental y el Cambio Climático

4.2.1. Los impactos medioambientales y climáticos como motivadores principales del desplazamiento

Entre los autores que han centrado sus argumentos en considerar la degradación y los impactos medioambientales y climáticos como motivadores principales del desplazamiento, además de El-Hinnawi (1985) y Jacobson (1988) reconocidos por Suhrke como maximalistas y proponentes del término “refugiados medioambientales”, se quieren reconocer otros autores que han considerado esta relación como monocausal, destacándose en este sentido el trabajo de Norman Myers (Myers, 1993 y 2002; Myers y Kent, 1995).

El Cambio Climático y sus impactos refuerzan el argumento fundamental que permite identificar esta relación monocausal, ya que ejemplifica la conexión entre medioambiente y migración de una forma que se puede suponer como obvia, dado que la gente se verá obligada a emigrar a causa del impacto de eventos climáticos súbitos, sequías, o el aumento del nivel del mar. En ese sentido, Myers y Kent (1995) hicieron hincapié en el peligroso impacto del calentamiento global sobre el desplazamiento forzado: *“Debido en gran parte a la subida del nivel del mar y la inundación de las comunidades costeras de la zona, sino también como resultado de aumento de las sequías y alteraciones de los regímenes de lluvias, como los sistemas monzónicos, el calentamiento global podría poner un gran número de personas en riesgo de desplazamiento por medio de próximo siglo, si no antes”* (Myers y Kent, 1995: 8), lo que les llevó a justificar su definición de refugiados medioambientales como *“personas que no ganan un sustento seguro en sus tierras tradicionales debido a unos principales factores medioambientales de alcance extraordinario”* (Myers y Kent, 1995: 18).

Se quiere prestar atención al trabajo de Richard Bilborrow para el Banco Mundial en 1992, ya que desde el reconocimiento de la cada vez mayor importancia de los factores medioambientales a la hora de activar la migración, y aun sin pretender afirmar la absoluta irrelevancia del concepto, critica el término “refugiado medioambiental” desde un supuesto enfoque superior que consideraría los cambios en el medioambiente físico como factores fundamentales en las decisiones que activan la migración humana (Morrissey, 2012: 37).¹³⁵ De hecho, Bilborrow (1992) considera como contextuales los factores medioambientales que influyen en las decisiones de migración de la población rural de bajos recursos e ingresos. Estos factores se podrían apreciar a través de la reducción de oportunidades para la generación de ingresos, como resultado de la degradación del suelo, o en situaciones donde los lugares de origen fueran menos atractivos para vivir, lo que le llevó a afirmar que son los factores económicos en estos contextos los más relevantes al activar el desplazamiento. Es únicamente ante casos extremos como sequías o desastres naturales cuando el autor reconoce como dramáticamente evidentes los factores medioambientales como impulsores de la migración, reconociendo que en estos casos los desplazados son etiquetados como “refugiados medioambientales” (Bilborrow, 1992: 3). Sin embargo, en esa misma página, Bilborrow introduce una nota aclaratoria en donde expresa su desconocimiento si algún estudio sobre la migración ha examinado seriamente el efecto de los factores medioambientales en las decisiones de emigración. Aduce este vacío a la novedad de la temática, y a como cuando se pregunta a los agricultores estos no reconocen la primacía subyacente de los factores medioambientales, argumentando que la causa de la migración sería a causa de los bajos rendimientos, la falta de ingresos o la insuficiencia de tierras, sin hacer mayores conexiones causales con el medioambiente. Esto le lleva a demandar mayores esfuerzos a la hora de investigar el efecto de la degradación medioambiental en la activación de la decisión de migrar (Bilborrow, 1992: 3).

Otros investigadores critican que los métodos propuestos no logren explicar de qué manera exactamente los factores medioambientales obligan a las personas a migrar, considerando que a pesar de la amplitud de ejemplos proporcionados en la literatura, la

¹³⁵ Morrissey reconoce el argumento de Bilborrow que considera que el término “refugiado medioambiental” no se debe desechar por completo, sino que se puede utilizar con discernimiento para describir sólo los migrantes que huyen de los cambios rápidos y/o drásticos en el entorno físico, lo que implica que no debería dirigirse hacia un conjunto tan amplio de migrantes, considerando que su desplazamiento respondiera a un amplio conjunto de acontecimientos (Morrissey, 2012: 37).

fuerza de las argumentaciones son con frecuencia “*deprimentemente débiles*” (Black, 2001: 2) o como se ha comentado según las argumentación de Castles (2002: 3) y Gemenne (2011: S43-S44) derivan más bien de un “sentido común”.¹³⁶ En este sentido, y sin ánimo de minimizar el impacto del medioambiente sobre los desplazamientos humanos como intentan aclarar la mayoría de los autores, pero también entendiendo que la relativa facilidad a la hora de identificar la relación de causalidad entre degradación del medioambiente y los movimientos de población puede ser engañosa y peligrosa, Steve Lornegan (1998: 12) considera que los argumentos presentados por los “maximalistas” se pueden considerar de origen erróneo y con base en información anecdótica.¹³⁷ Igualmente, critica la aceptación carente de crítica que encuentra una causalidad directa entre degradación ambiental y desplazamiento humano, lo que implica que es posible separar la degradación de otros factores sociales, económicos o políticos (Lonergan, 1998: 8). Por último, para Lonergan (1998: 12) resulta extremadamente difícil aislar la contribución específica de los cambios ambientales a los desplazamientos, en particular debido a las diversas formas de movimientos poblacionales, en especial los que son principalmente “voluntarios”.

4.2.2. Los impactos medioambientales y climáticos dentro de un marco de causalidad junto con otros factores que llevan al desplazamiento

Antes de estudiar el debate contemporáneo que reconoce la multicausalidad de las migraciones medioambientales, se menciona un autor que a final del siglo XIX propuso una justificación de los procesos migratorios que se ha mantenido en gran medida en la discursiva sobre la temática migratoria. De nacionalidad inglesa pero origen alemán, el geógrafo y cartógrafo Ernst G. Ravenstein, desde sus principales obras “*Las leyes de las Migraciones*” de 1885 y 1889¹³⁸, mostró uno de las primeras manifestaciones del pensamiento científico-social sobre los flujos migratorios (Sánchez Barricarte, 2010:

¹³⁶ La propuesta de modelo conceptual desarrollado por parte de Perch-Nielsen *et al.*, (2008) considera desde diferentes perspectivas el enfoque basado en el “sentido común” como parte de un modelo que permita la investigación de los vínculos entre Cambio Climático y la migración de una forma intermedia.

¹³⁷ Lonergan expone la forma en que Myers (1993) y Westing (1992) elaboran sus estimaciones pasando el primero de 25 a 150 millones de desplazados medioambientales para 2050, y el segundo a la hora de justificar el incremento de Desplazados Internos basándose en causas medioambientales entre 1986 y 1990. También critica términos como “estimaciones” y “especulación”, lo que denota poca evidencia empírica, lo que en cierto modo refuerza los discursos críticos con respecto a la credibilidad de las estimaciones, y que Lonergan considera como superficiales, ya que no toman en consideración las respuestas adaptativas de las comunidades y los poderes públicos en evitar estos desplazamientos.

¹³⁸ La referencia de sus trabajos es: Ravenstein, E. G. (1885), “The Laws of Migration”. *London: Journal of the Royal Statistical Society*, vol.48, june, 1885, pp. 167–227; Ravenstein, E. G. (1889), “The Laws of Migration”. *London: Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 52, june, 1889, pp.241-301.

20). Para Afifi y Warner (2008: 3), Ravenstein conectó la migración con la disposición natural de los seres humanos a mejorar sus condiciones materiales de vida, siendo el precursor de la idea que identifica factores de “empuje” y “atracción” al activar la decisión de migrar, y en donde la existencia de lugares con diferentes niveles de desarrollo supondrían un incentivo, y un factor de atracción, para aquellos lugares con “exceso de población” y con niveles de desarrollo más bajo.¹³⁹ Por tanto, Ravenstein determina el carácter predominantemente económico en los desplazamientos, justificando además otros factores entre los que incluía “un clima desfavorable” (Ravenstein, 1889: 286 en Piguet *et al*, 2010: 2), y que Arango traducía de esta forma:

“La principal, aunque no la única, causa de las migraciones hay que buscarla en la sobrepoblación de una parte del país, mientras que en otras partes existen recursos infrautilizados que contienen una promesa mayor de trabajo remunerado. Es obvio que ésta no es la única causa. Leyes malas u opresivas, una fuerte presión social, un clima desfavorable, entornos sociales poco propicios, e incluso la coerción (tráfico de esclavos), todos estos factores han producido y aún están produciendo corrientes migratorias, pero ninguna de estas corrientes puede compararse en volumen con la que resulta del deseo inherente a la mayoría de los hombres de progresar en cuestiones materiales” (Ravenstein 1885: 198; 1889: 286, en Arango 1985: 12).

La terminología vinculada a los factores de “empuje” y “atracción” ha sido utilizada por autores como Lee (1966),¹⁴⁰ siendo simplificada por Billsborrow diferenciando entre factores negativos del lugar de origen que impulsan la migración y los aspectos positivos de la zona de destino (Billsborrow, 1992: 3).¹⁴¹

¹³⁹ Desde una perspectiva diferente se menciona el modelo desarrollado en los setenta por Harris y Todaro que proponía explicar la migración del campo a la ciudad a partir de las expectativas de ingresos por parte de los migrantes más allá de las diferencias salariales, lo que implicaría que la migración se consideraría una opción económicamente racional a pesar de la existencia de altas tasas de desempleo en los medios urbanos (Harris y Todaro, 1970: 127). Se considera igualmente que la tolerancia para el desempleo en el modelo de Harris-Todaro también está motivada por la existencia de programas de seguridad social que garantiza un nivel de ingresos determinado, cuando el individuo se encuentra fuera del mercado laboral (Barbieri *et al.*, 2010: 346). Las expectativas en los ingresos también son considerados por Saldaña-Zorrilla y Sandberg (2009) en su estudio de la migración vinculada a los desastres climáticos en México.

¹⁴⁰ Como factores que Lee (1966: 50) propone como parte de la decisión y el proceso de migrar están: factores asociados a la zona de origen y de destino; obstáculos intervinientes; y factores personales.

¹⁴¹ Billsborrow (1992:2) resume la teoría sobre las migraciones desde la idea de la maximización de los ingresos individuales, considerando las características individuales, lo que hace que las personas tomen las decisiones sobre donde vivir en base a donde pueden maximizar el valor presente del flujo descontado de sus futuros ingresos esperados en base a sus recursos o capital humano, es decir, su educación.

La literatura contemporánea que analiza el estudio de los desplazamientos vinculados al medioambiente y el Cambio Climático, y que considera entre sus análisis la existencia de una diversidad de factores que unidos a los medioambientales son los activadores de las migraciones, tiene en estos planteamientos parte de su apoyo histórico y científico.¹⁴² Se quiere a continuación enumerar algunos de los autores más relevantes que en la actualidad han nutrido y desarrollado el debate desde esta perspectiva, no sin antes hacer mención a lo expresado por el reciente Informe del IPCC de 2014, donde se afirma que los factores sociales, económicos y medioambientales subyacentes a la migración son complejos y variados, lo que impide detectar de una forma fehaciente el efecto del Cambio Climático ni evaluar su magnitud con algún grado de confianza (Cramer *et al.*, 2014: 25). El IPCC propone el ejemplo de Africa donde aun esperándose un aumento de su población hasta los 2.000 millones de personas para 2050, y asumiendo igualmente el aumento potencial de los desplazamientos humanos como resultado de fenómenos meteorológicos extremos, se considera que el escenario para la migración futura en el continente es mucho más complejo que lo que las evaluaciones anteriores sobre el aumento de la migración inducida por el clima podría sugerir, vinculando estos procesos a la intersección de múltiples factores, como las tasas de crecimiento mundial, los niveles de gobernanza o el Cambio Climático (Niang *et al.*, 2014: 46).

Desde el Boletín de Población de las Naciones Unidas en 1995, Richmond con el objetivo de demandar una respuesta humanitaria por parte de la comunidad internacional, identificó como los factores medioambientales interactúan con los factores políticos, económicos, sociales y biopsicosociales a la hora de activar los desplazamientos de personas (Richmond, 1995: 1) ya fueran proactivos o reactivos.¹⁴³ A partir de lo propuesto por Richmond, Graeme Hugo, reconocido como uno de los autores fundamentales en esta temática, conceptualiza la migración medioambiental y el

¹⁴² Gilbert y McLeman (2010) proponen el estudio de las sequías que afectaron al Estado canadiense de Alberta en la década de 1930, concluyendo que son diferentes los factores, aparte de los medioambientales, los que contribuyeron al desplazamiento de las personas o a aumentar su vulnerabilidad así como su capacidad de adaptación.

¹⁴³ Richmond identifica estos desplazamientos como proactivos cuando como en el caso de la degradación o deterioro gradual del suelo, las poblaciones van abandonando de una forma paulatina sus hogares, aunque estos procesos puedan convertirse en reactivos conforme los procesos de degradación se aceleren. En ese sentido, la migración reactiva se produciría como una respuesta a factores medioambientales y sociales, cuando comunidades enteras se vieran obligadas a desplazarse como consecuencia de la degradación del medioambiente o de desastres (Richmond, 1995: 6).

grado en que los factores medioambientales han sido y pueden ser significativos a la hora de activar la migración, del mismo modo que también analiza la migración como una variable independiente en la relación migración-medioambiente (Hugo, 1996: 105).

Con respecto a la migración proactiva y reactiva, Hugo propone identificar una lista de factores propensos a activar la migración reactiva basándose en aspectos medioambientales directos o indirectos, y dividiendo los movimientos migratorios por motivos medioambientales entre “proactivos” y “reactivos” en situaciones similares (Hugo, 1996: 109) concluyendo que *“el factor predisponente para la migración vinculada al medioambiente puede ser medioambiental, pero también está relacionado con la presión demográfica sobre los recursos naturales, la forma en que el medioambiente es explotado por las personas, y la riqueza de los habitantes de la zona, y en donde estas condiciones de predisposición son más probables que se produzcan en países menos desarrollados que en los países más desarrollados”* (Hugo, 1996: 110).

Hugo también propone una lista de factores que pueden exacerbar las condiciones predisponentes e incrementar la incidencia de eventos precipitadores de las migraciones climáticas, entre los que identifica el crecimiento poblacional, la alta incidencia de la pobreza, la producción de alimentos a través de la revolución verde, las economías liberalizadas, la legislación restringida con respecto a la sostenibilidad del medioambiente o el Cambio Climático, que pueden ser considerados como causa de la migración, especialmente en los países menos desarrollados, que han agravado las condiciones de partida y el aumento de la incidencia de acontecimientos que precipiten la migración por motivos medioambientales (Hugo, 1996: 115). De este modo, y a pesar del reconocimiento que hace sobre la realidad de un gran número de poblaciones que se ven desplazadas por factores ecológicos, Hugo considera que no es únicamente un factor ecológico, sino la compleja combinación de las condiciones sociales que proporcionan los motivos de desplazamiento. Por tanto, el desplazamiento no es sólo un fenómeno natural que ocurre fuera de los sistemas sociales, sino que está íntimamente ligado a la política en muchos casos, especialmente en los países menos desarrollados, por lo que las causas más profundas de la migración por motivos medioambientales no es el medioambiente, sino que están relacionadas con los procesos políticos, económicos, sociales y demográficos, o como sugiere Ramlogan (1996: 83): *“mientras la decisión de desplazarse puede ser finalmente influenciada por factores*

medioambientales, puede haber factores subyacentes que no tienen fundamento alguno en el medioambiente”.

Pensando en el diseño de respuestas, Hugo considera que las intervenciones políticas deben abordar las causas más fundamentales del movimiento, por encima del hecho desencadenante que inició la migración, aunque *“parece que la degradación por motivos medioambientales se está convirtiendo en causa de la movilidad de la población en los países menos adelantados”* (Hugo, 1996: 118).

Steven Lonergan, continúa en 1998 la línea de Hugo, desde la comprensión de las dificultades de separar los procesos medioambientales fuera de las estructuras en las que están incorporados, así como que llevarían a una distorsión de la realidad. Este enfoque le hace considerar la relación causal medioambiente-migración como engañosa y peligrosa, ya que si se quiere identificar la magnitud del fenómeno y planificar las consecuencias, las respuestas humanas a la degradación medioambiental deben ser consideradas como complejas y diversas, lo que hace extremadamente difícil aislar los factores. Esto le lleva a afirmar que los desplazamientos tienen lugar en respuesta a un conjunto de estímulos medioambientales, económicos, sociales y políticos (Lonergan, 1998: 12).

Gaim Kibreab¹⁴⁴, identifica un vacío en la literatura del momento a la hora de enfatizar la multicausalidad de los desplazamientos, lo que entiende que ha llevado a generar cierta confusión y a la aparición de términos sin sentido como el de “refugiados medioambientales”, que considera como *“metodológicamente desalentadores y analíticamente estériles”* ante los intentos de separar como un factor específico las causas medioambientales de los desplazamientos masivos y crisis basados en factores multicausales (Kibreab, 1997: 21). Richard Black sigue esta línea, criticando la terminología y el enfoque propuesto en base a los “refugiados medioambientales” ya que además de pretender rescatar una categoría 'olvidada' por los responsables políticos internacionales, en la práctica sólo sirve para diferenciar una sola causa de la migración,

¹⁴⁴ En el artículo mencionado de 1997, Kibreab desarrolla sus argumentos a partir de otros artículos anteriores: Kibreab, G. (1994), “Migration, Environment and Refugeehood”. En Zaba, B. y Clarke, J. (eds.) *Environment and Population Change*. Ordina Editions, International Union for the Scientific Study of Population, Liege; Kibreab, G. (1996), *People on the Edge in the Horn: Displacement, Land Use and the Environment in Gedaref Region, Sudan*. James Currey, London.

que además forma a menudo forma parte de un conjunto de razones por las que un individuo o una familia puede ser obligado a trasladarse (Black, 2001: 11)

Esta crítica entiende que hay abundantes tipologías de “refugiados” y/o “migrantes medioambientales” pero poco acuerdo y comprensión sobre lo que realmente significan. Llevando el debate a los más desfavorecidos, Black (2001: 14) considera que la situación de las comunidades más pobres en entornos frágiles, no se ha traducido en unas evidencias sobre las causas fundamentales y extensión del problema, así como la falta de respuestas, entendiendo que el debate está orientado por parte de las estructuras académicas y políticas hacia las agendas burocráticas de las organizaciones internacionales y académicas más allá de cualquier visión real teórica o empírica.

Black tampoco discute que el cambio medioambiental pueda ser un factor que explique los desplazamientos humanos a gran escala, ya fueran de forma voluntaria o involuntaria. Sin embargo, el autor remarca que históricamente, la gente ha abandonado sus hogares debido al recrudescimiento y el deterioro de sus condiciones de vida, ya sea debido a la escasez de lluvias, el alto desempleo, la agitación política, o alguna combinación de estos u otros factores, y por tanto, no parece muy probable una definición común asumida de “refugiado medioambiental” cuando existen múltiples dimensiones que influyen en la decisión de las personas a migrar (o a permanecer) (Black, 2001: 14).

La combinación de factores, la complejidad y la causalidad múltiple dirigen también el discurso, lo que implica que los factores medioambientales y naturales son parte de un complejo patrón de causalidad múltiple, en el que los factores naturales y medioambientales están estrechamente relacionados con los económicos, sociales y políticos (Castles 2002: 5; Keane, 2004: 222; Warner y Laczko, 2008: 240). Este planteamiento se observa también en el Informe Foresight, que considera que la migración es un fenómeno complejo, multicausal y no lineal, y que por tanto, un enfoque determinista del medioambiente, asumiendo que las personas se desplazan por un único factor, parece incompleto y está destinado al fracaso, ya que no tiene en cuenta la importancia de la intervención humana en los resultados de la migración (Foresight, 2011: 30-31). Este informe vincula esta aproximación con las tendencias actuales que se dan en el debate sobre migraciones, en vez de alinear el enfoque con una perspectiva

más cerrada hacia los impactos del cambio medioambiental, del mismo modo que considera la migración no como algo que simplemente tiene que evitarse, sino como unos procesos que tienen una relevancia política (Foresight, 2011: 31).

Esta complejidad también es apreciada por Calvillo *et al.*, (2006) en su trabajo sobre los desplazamientos medioambientales en México, considerando que tanto la migración como el medioambiente son fenómenos complejos, siendo igualmente problemático aislar los procesos medioambientales de las estructuras sociales, económicas, políticas, culturales e institucionales (Calvillo *et al.*, 2006: 8). Igualmente, al debatir sobre el proceso de migración, identifica su complejidad en la interacción de las dos fuerzas de atracción y empuje: la búsqueda de un lugar lejano o atractivo (trabajo, mejor salario, vivienda, etc.) y los aspectos negativos en el lugar de origen (incertidumbre social y política, los desastres naturales, la guerra, etc.). Los autores entienden que la migración no es una cuestión en que cada individuo decide de una manera racional y simple, sino que es una cuestión mucho más compleja y que abarca la historia de cada individuo, creencias, familia, las relaciones de su país con otras naciones y toda la red internacional de rutas y patrones de migración (Calvillo *et al.*, 2006: 9).¹⁴⁵

Volviendo al trabajo de Stephen Castles (2002), uno de los puntos de interés en comentar tiene que ver con la comparación que hace de los puntos de vista de dos de los principales investigadores en el tema, Norman Myers y Richard Black como representantes de posiciones divergentes en el debate académico y político. Confrontando los enfoques de ambos autores, Castles explica con respecto al concepto de “refugiados medioambientales”, como Myers defiende el término y resalta el número cada vez mayor de los mismos con cada vez un mayor número de potenciales refugiados medioambientales recayendo sobre aquellos grupos pertenecientes a los ambientes más marginales (Myers, 1997: 168), Black (2001: 1), por su parte, desde el reconocimiento que la degradación medioambiental puede ser un factor importante en la decisión de migrar, propone enfoques que consideran que su conceptualización como causa primaria del desplazamiento forzado es inútil, poco sólida intelectualmente, e

¹⁴⁵ A partir también del estudio de México, Saldaña-Zorrilla y Sandberg (2009) entienden que la migración aumentará si no se ponen en marcha estrategias de prevención de desastres y medidas estructurales de adaptación. Según el modelo desarrollado, la migración será el resultado de expectativas futuras de ingreso, por lo que sería una decisión racional hecha por agentes económicos basándose en retornos futuros estimados. Igualmente el modelo estima que el crédito agrícola reduciría el estímulo de migrar ya que reduciría los impactos negativos de los peligros que afectarían a las regiones afectadas.

innecesaria en términos prácticos. Castles se apoya en estos argumentos de Black y en la consideración que no hay refugiados ambientales como tales, siendo el concepto engañoso, altamente politizado y potencialmente perjudicial (Castles, 2002: 1).

Al comparar estos autores, Castles explica que Myers cree que los cambios medioambientales y los desastres naturales y de origen humano están obligando a millones de personas a huir de sus hogares, y por el contrario, Black considera que no hay pruebas de que el cambio ambiental conduzca directamente a los flujos masivos de refugiados, especialmente hacia los países desarrollados, viendo ese énfasis en centrar el debate en los “refugiados medioambientales” como una distracción que evita llevar el debate hacia políticas de desarrollo y resolución de conflictos (Castles, 2002: 2).

Desde esta comparación, Castles discute una selección de la literatura sobre el cambio medioambiental como causante directo de la migración forzada, llegando a una conclusión con respecto al término de refugiado ambiental como “*simplista, unilateral y engañoso*” y que implica una monocausalidad que muy rara vez existe en la práctica (Castles, 2002: 8), y que poco ayuda a entender los complejos procesos que actúan en situaciones específicas de empobrecimiento, conflicto y desplazamiento, considerando que los factores ambientales y naturales forman parte de un complejo patrón de causalidad múltiple, en donde existe una estrecha vinculación con otros factores económicos, sociales y políticos.(Castles, 2002: 5).

Coincidiendo con los autores expuestos, la OIM desde los diversos trabajos que ha desarrollado, ha considerado que la migración medioambiental, al igual que cualquier otra migración, es un fenómeno resultante de causas múltiples. Por consiguiente, las relaciones entre el medioambiente y la migración no son simples relaciones causales. Si bien, y aunque la base de pruebas empíricas sigue siendo insuficiente y necesita reforzarse, se reconoce que los factores medioambientales desempeñan un papel significativo y, cada vez más, determinante en el fenómeno migratorio (OIM, 2012: 10). Entre las conclusiones extraídas de los estudios sobre el terreno llevadas a cabo por el proyecto EACH-FOR, se considera que por el momento la degradación medioambiental es un pequeño factor de empuje de la migración, reconociéndose igualmente que por el momento los factores sociales y económicos son en la actualidad los principales activadores de la migración, aun a pesar de detectarse el factor medioambiental en todos

los casos. En ese sentido, se plantea si los estresores medioambientales crecerán en influencia en el futuro actuando como activadores fundamentales del desplazamiento (Warner *et al.*, 2010: 707). De una forma más explícita el informe del ACNUR en 2009 a la CMNUCC afirmaba que “*no hay una relación monocausal entre Cambio Climático y desplazamiento*” (ACNUR, 2009b: 2) o el IPCC expresa que al igual que con otros elementos de la seguridad humana, las dinámicas bajo las que interactúa la movilidad con el Cambio Climático son múltiples, por lo que una relación causal directa es difícil de establecer (Adger *et al.*, 2014: 11). Más explícitamente, dada la severidad con que se hace la afirmación, el informe del IPCC en el capítulo 9 (Dasgupta *et al.*, 2014) del grupo de trabajo sobre Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad afirma que “*los patrones de migración se verán impulsados por múltiples factores de los cuales el Cambio Climático es sólo uno (confianza alta)*”. Esta afirmación se hace teniendo en cuenta los múltiples impulsores de la migración (económica, social, política, demográfica o medioambiental) y las complejas interacciones que median en la toma de decisiones migratorias por individuos u hogares, lo que lleva a que el establecimiento de una relación entre el Cambio Climático y la migración intra-rural y la migración del campo a la ciudad, observada o proyectada, siga siendo un reto importante (Dasgupta *et al.*, 2014: 3, 7, 31; Revi *et al.*, 2014: 62).

Desde las experiencias sobre el terreno desarrolladas por el proyecto EACH-FOR, Koko Warner y Franck Laczko (2008: 245) establecen que los factores medioambientales contribuyen a la migración en su interacción con otros factores, afectando especialmente al sustento de las personas y donde a partir de una mayor vinculación directa entre degradación medioambiental, mayor será la importancia del medioambiente como activador de la migración. Igualmente, y coincidiendo por lo propuesto por Calvillo *et al.*, (2006), consideran que la historia migratoria del grupo o el individuo o las redes establecidas inciden al plantear la posibilidad de migrar (Warner y Laczko, 2008: 247).

El informe de 2014 del IPCC, además de reconocer en diversos apartados que la migración humana tiene factores sociales, políticos, demográficos, económicos y medioambientales, que actúan de forma independiente o en combinación, considera que en el contexto africano la movilidad es de hecho una estrategia (no una reacción) a altos niveles de variación climática característicos del continente, donde los aspectos

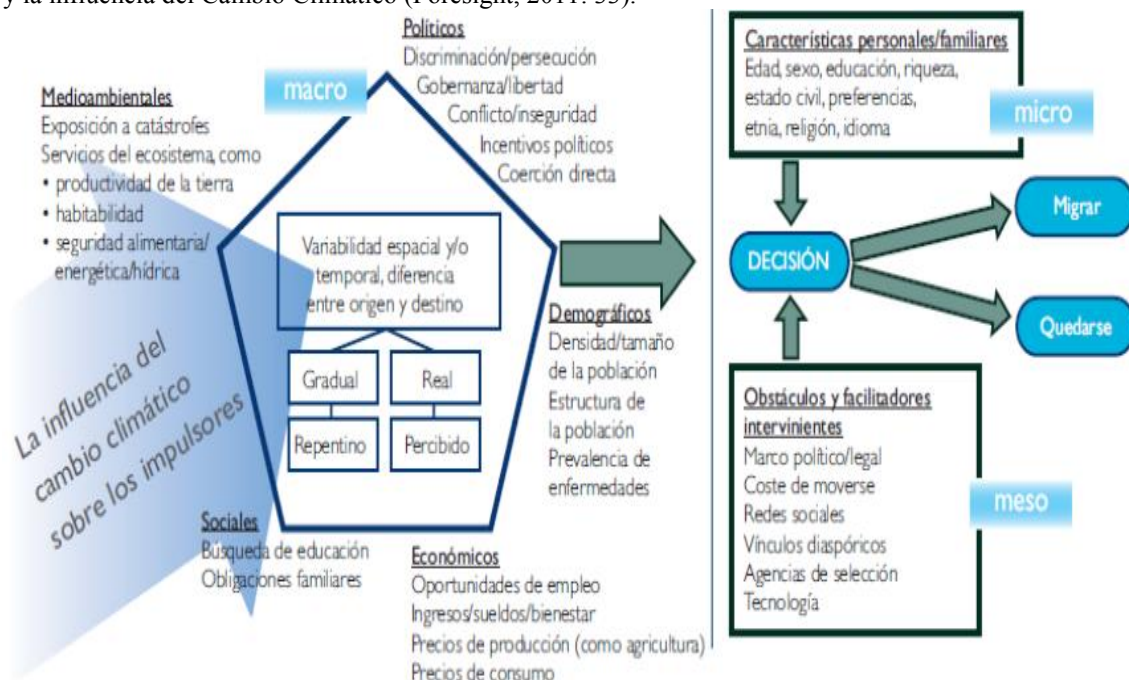
específicos de la respuesta están determinadas por el contexto económico de las comunidades específicas (Niang *et al.*, 2014: 45).

Se menciona por último el enfoque del informe Foresight, que partiendo del consenso a la hora de entender los desplazamientos inducidos por el clima como un fenómeno generalmente multicausal, explica como el cambio medioambiental puede afectar la migración a través de su influencia en los controladores existentes de la migración (Foresight, 2011: 32). En ese sentido, el informe explica en primer lugar, lo que impulsa la migración, y luego centra la atención en cómo el cambio medioambiental global puede influir en estos factores de migración en el futuro. El marco propuesto reconoce que la migración ya se produce en la mayoría de las partes del mundo, como resultado de una variedad de factores, en lugar de aparecer un nuevo fenómeno migratorio total que es atribuible a los cambios medioambientales (Foresight, 2011: 32-33).

Como explicación de una forma gráfica, el Informe Foresight propone un pentágono que sitúa en sus vértices cinco categorías de activadores de la migración que se ven influenciados por el cambio medioambiental, donde los factores económicos incluyen oportunidades de empleo y las diferencias de ingresos entre los lugares; los conductores políticos cubren los conflictos, la seguridad, la discriminación y la persecución, además de otros factores de orden público o corporativo como la propiedad de la tierra o la reubicación forzada; los conductores demográficos incluyen el tamaño y estructura de las poblaciones en origen, además de las enfermedades que afectan a la morbilidad y la mortalidad; los conductores sociales consideran las expectativas familiares y culturales, la búsqueda de oportunidades de educación o prácticas culturales como la herencia o el matrimonio; y los controladores medioambientales incluyen la exposición al peligro y la disponibilidad de servicios de los ecosistemas (Foresight, 2011: 44).¹⁴⁶

¹⁴⁶ Aunque se ha utilizado como referencia del Informe Foresight el Informe completo en inglés (Foresight, 2011) se introduce este gráfico desde el Informe ejecutivo en español del informe, encontrándose en la página 9 y cuya referencia es la siguiente: Foresight: Migración y Cambio Climático Global (2011), *Retos y Oportunidades Futuras. Informe de Proyecto: Resumen Ejecutivo en Español*. The Government Office for Science, London: UK

Fig.2. Esquema del Marco Conceptual del Informe Foresight que muestra los impulsores de la migración y la influencia del Cambio Climático (Foresight, 2011: 33).



Como resultado de esta influencia del Cambio Climático sobre los diferentes activadores de la migración, la siguiente parte del esquema, plantearía la decisión de migrar por parte del individuo o colectivo, donde influirían igualmente las características personales/familiares, así como otros obstáculos o facilitadores de la migración, lo que influiría en la decisión final para migrar o permanecer (Foresight, 2011: 43).

4.3. El enfoque de la ecología política en el debate sobre los desplazamientos inducidos por el medioambiente y el clima

4.3.1. La ecología política

Desde el estudio de la degradación medioambiental y el Cambio Climático antropogénico, se puede observar y destacar las relaciones inseparables entre sociedades humanas y naturaleza. En ese sentido, una perspectiva teórica que ha incidido en esta relación ha sido la de la ecología política. Frente a otras perspectivas que refuerzan una falsa separación entre sociedad y naturaleza, la ecología política propone vincular de una forma directa los aspectos sociales, políticos o económicos y los impactos y consecuencias de la degradación medioambiental y el Cambio Climático.

La ecología política se considera un ámbito de estudio interdisciplinar que se ha desarrollado durante varias décadas a través del entrelazamiento de varios marcos vinculados tanto a perspectivas ecológicas como basadas en la economía política (Escobar, 2010: 91). Este enfoque propone relacionar los factores políticos, económicos y sociales con los problemas medioambientales y sus cambios, como medio de demostrar una interconexión ya de por sí existente entre política, economía, sociedad y medioambiente, frente a la tendencia a separar estos ámbitos en diferentes áreas y agendas. Considerando el estudio del fenómeno de los desplazados medioambientales y climáticos, este posicionamiento se enmarcaría bajo el marco “minimalista” propuesto por Suhrke, pero viendo reforzada su propuesta, ya que el discurso de la ecología política aboga por soluciones políticas que integren las relaciones sociales, basándose en la justicia social y la distribución de la riqueza, y que pueden llevar a mejorar el problema de la degradación medioambiental al abordar la raíz del problema que se refiere a las cuestiones sociales (Bristow, 2007: 53).

Con el objetivo de trazar el origen y desarrollo del concepto, y mencionando aparte de otros autores que surgieron con anterioridad moldeándolo según su ámbito de investigación (Thone, 1935; Wolf, 1972)¹⁴⁷, se parte de los trabajos más contemporáneos de Blaikie y Brookfield (1987), Bryant y Bailey (1997), o Peet y Watts (1996) entre otros.

Uno de los textos que se consideran como fundacionales a la hora de estudiar la ecología política es el titulado “*Land degradation and society*” (Degradación del suelo y sociedad) de Blaikie y Brookfield (1987) en el que según Robbins (2004: 6) se propuso explicar el cambio medioambiental en base a las limitaciones de las opciones de producción locales y regionales, dentro de un escenario global de fuerzas económicas y políticas, y centrando el estudio en el contexto del tercer mundo y el mundo rural, y donde los autores proponen la siguiente definición: “*La frase “ecología política” combina las preocupaciones de la ecología y la economía política en un sentido amplio. Junto a esto, abarca la dialéctica en constante cambio entre la sociedad y los recursos terrestres, y también dentro de las clases y grupos dentro de la sociedad misma*” (Blaikie y Brookfield, 1987: 17).

¹⁴⁷ Como referencias principales de estos autores en este ámbito se mencionan: Throne, F. (1935), “Nature rambling: We fight for grass”, *The science newsletter* 27, 717, Jan.; Wolf, E. (1972), “Ownership and Political Ecology”, *Anthropological Quarterly* 45(3): 201-205.

Se considera esta perspectiva tomada por Blaikie y Brookfield como el desarrollo del propio enfoque estructural neomarxista de la ecología política iniciada por Blaikie en 1985¹⁴⁸, y que fue variando, a partir de la década de los 1990, por un cambio hacia enfoques postestructuralistas dentro de la ecología política orientados en gran medida hacia la involucración política.

Una de las visiones que muestra el recorrido teórico y de enfoques desarrollado por la ecología política lo ofrece Escobar, que propone la evolución de la ecología política en diversas etapas en donde, en un primer momento, se vincula la interconexión de los ámbitos ecológicos y la economía política, derivando en una segunda generación, en donde se han conjugado tendencias teóricas consideradas como “post” como el postestructuralismo, el postmarxismo o el postcolonialismo, y que ha llevado en los últimos años a convertir la ecología política en un campo de estudio transdisciplinar que ha albergado visiones que van desde la geografía, antropología, ecología, economía ecológica, historia medioambiental, estudios de desarrollo y estudios vinculados a la ciencia y la tecnología, además de cuerpos teóricos como la teoría liberal, el marxismo, el postestructuralismo, la fenomenología, la teoría postcolonial, las ciencias naturales, o la conservación del territorio entre otros (Escobar, 2010: 91). Como tercera generación de la ecología política, Escobar entiende que lo que le diferencia de la segunda generación es la atención que presta la tercera generación a asuntos ligados a la ontología frente al enfoque basado en la epistemología de la segunda, y como desde una perspectiva social se encuentra que los persistentes problemas ambientales no parecen hallar soluciones satisfactorias por parte de la ecología política así como otras tendencias sociales que enfrentan problemas similares (Escobar, 2010: 91).

Pero siguiendo con algunos de los autores más importantes, el trabajo de Peet y Watts a través de su libro *“Liberation Ecology”* (Peet y Watts, 1996) propone reflejar la ecología política como una confluencia entre las ciencias sociales enraizadas ecológicamente y los principios de la política económica (Peet y Watts, 1996: 6), donde la intención no es únicamente añadir *“la política a la ecología política, sino elevar el potencial emancipador de las ideas ambientales y tratar directamente con el amplio*

¹⁴⁸ A través del siguiente título: Blaikie, P.M. (1985), *The political economy of soil erosion in developing countries*. Wiley, New York.

escenario de debates sobre la modernidad, sus instituciones y sus conocimientos” (Peet y Watts, 1996: 37).

Del mismo modo, Hempel (1996)¹⁴⁹ se aproxima con una definición que permite explorar y explicar la acción política desde un nivel comunitario y regional en la esfera global, como respuesta a la degradación y escasez de recursos local y regional (Robbins, 2004: 6), y así entiende la ecología política como el estudio y la interdependencia entre las unidades políticas y las interrelaciones entre las unidades políticas y su medioambiente, relacionándolas con las consecuencias políticas del cambio medioambiental (Hempel, 1996: 150 en Robbins, 2004: 6)

Pero es desde ese interés en centrar el estudio en la acción política de donde surge la crítica también a la estructura tanto de los entes políticos como de la sociedad, y que tiene su origen en el ya comentado enfoque neomarxista propuesto por Bryant en 1985, desarrollándose en sucesivas obras desde la percepción de que los problemas medioambientales son producto de una distribución y un acceso a los recursos que son una función de las políticas estatales, relaciones interestatales y el capitalismo global (Bryant, 1992: 15). Igualmente, desde la explicación de Bryant y Bailey, se entiende que el *statu quo* es en realidad producto de las relaciones de poder particulares, lo que significa que los problemas ambientales no son sólo un problema a resolver por la ciencia y la tecnología, sino que requiere soluciones sociales y políticas. En este sentido se mencionan tres posiciones fundamentales para poner en práctica la ecología política y que pasan por describir que (Bryant y Bailey, 1997: 27-28):

- Los costos y beneficios asociados a los cambios medioambientales se distribuyen de manera desigual. Los cambios en el entorno no afectan a la sociedad de una forma homogénea: las diferencias políticas, sociales y económicas representan una distribución desigual de los costos y beneficios.
- Esta distribución desigual inevitablemente refuerza o reduce las desigualdades sociales y económicas existentes. En este supuesto, la ecología política encuentra que *“cualquier cambio en las condiciones medioambientales debe afectar el statu quo político y económico”*.

¹⁴⁹ La referencia de este título es: Hempel, L.C. (1996), *Environmental Governance: The Global Challenge*. Island Press, Washington, D.C.

- La distribución desigual de los costos y beneficios, así como el refuerzo o la reducción de las desigualdades preexistentes, tiene implicaciones políticas en términos de las relaciones de poder que ahora resultan alteradas.

Watts (2000) continua con esta argumentación con una definición que vincula algunos aspectos que se van a considerar de importancia en el desarrollo de este trabajo, como los aspectos relacionados con la promoción de la capacidad de resiliencia de las comunidades: “*comprender las complejas relaciones entre naturaleza y sociedad a través de un cuidadoso análisis de lo que se podrían considerar las formas de acceso y control sobre los recursos y sus implicaciones para la salud medioambiental y los modos de vida sostenibles*” (Watts, 2000: 257).

Por último, el fomento de un ámbito de estudio basado en la ecología política tiene su origen también en generar una respuesta crítica a los argumentos neomaltusianos y proglobalización (Walker, 2006: 389), o como explica Robbins, el término *Ecología Política* representa una alternativa explícita a la *Ecología “Apolítica”* y nace para hacer contrapeso a posiciones basadas en términos originariamente Maltusianos y que han tenido su desarrollo a partir de los trabajos de Ehrlich (1968), y del *Club de Roma* y *Los límites del crecimiento*¹⁵⁰ y a los que Robbins considera como inconsistentes en sus elementos (Robbins, 2004: 7).

Evidentemente, también existen visiones críticas surgidas del análisis de la ecología política, reconociéndose de inicio que la ecología política no ha tenido prácticamente ninguna vinculación ni ha trazado enlaces con algunos de los programas más importantes del mundo de investigación internacionales sobre el cambio medioambiental y las relaciones humanas con el medioambiente (Walker, 2006: 384). Igualmente, Peet y Watts asumen que a pesar de la intención bien pensada del enfoque, su coherencia teórica permanece en cuestión (Peet y Watts, 1996: 6), o como explica Walker, prácticamente toda la investigación de la ecología política tiene una importancia política, pero la relevancia política por sí sola no significa que la investigación se utilice con eficacia, o debidamente (Walker, 2006: 392). Esta vaguedad

¹⁵⁰ La referencia de estos títulos es la siguiente: Ehrlich, P. (1968), *The Population Bomb*, Nueva York, Ballantine; Meadows, D.H., Meadows, D.L., Randers, J., y Behrens III, W. (1972), *The Limits to Growth: a Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. Universe Books, New York.

o abstracción en sus enfoques también toma cuerpo en la crítica de otros autores a los que hace referencia Walker desde la lectura de Bassett y Zimmerer (2004)¹⁵¹, considerando que la ecología política en su momento post-estructuralista, ha crecido hasta abarcar varias mezclas y tantas visiones del mundo que es muy difícil discernir un significado coherente a la etiqueta (Walker, 2006: 391). Paulson *et al.*, (2003) resumen esta crítica, en el sentido de que la primera generación de ecología política se criticó por la carencia de un tratamiento serio y coherente de la política y por su conceptualización demasiado abstracta de la economía política, lo que llevaba a asignar demasiada importancia a los controles políticos sobre los recursos naturales, realzando la importancia de programas políticos populistas y priorizar la política hasta el punto de abandonar por completo la ecología (Paulson *et al.*, 2003: 208).

Desde una perspectiva similar a como Lonergan (1998) criticó los enfoques maximalistas desde la negación de otros posicionamientos más allá de la relación causal medioambiente-migración, y considerando lo propuesto por Bryant desde la ecología política y la idea de que la política debe situarse “en primer lugar” en el intento de comprender cómo la interacción medioambiental y humana puede estar relacionada con la propagación y la degradación del medioambiente (Bryant, 1998: 80), una crítica a la ecología política parte del privilegio que se da a factores políticos y económicos frente a los medioambientales, lo que lleva a conceder unos atributos especiales a los primeros, sin reconocer que otros factores, como los medioambientales son, o pueden ser, más importantes según el caso (Vayda y Walters, 1999: 176). Esta visión resulta importante, considerando la temática de este trabajo, ya que la degradación medioambiental y los impactos del Cambio Climático pueden ganar en importancia a la hora de activar las migraciones y ganar predominancia sobre otro tipo de factores, políticos, sociales o económicos. En ese sentido, otro aspecto a considerar tiene que ver con la crítica que Bryant (1998) hace a como los procesos de producción de conocimiento a partir de la construcción social de los problemas medioambientales y crisis, pueden llevar a reforzar las desigualdades sociales y económicas, creando unas políticas públicas sociales que refuerzan esa división, lo que podrían llevar aún más a perpetuar los problemas medioambientales y las propias crisis de los grupos sociales en desventaja. Este es uno

¹⁵¹ Cuya referencia es: Bassett, T.J. y Zimmerer, K.S. (2004), “Cultural ecology”. En Gaile, G. y Willmott, C. (eds), *Geography in America at the dawn of the 21st century*, Oxford University Press, Oxford.

de los aspectos desde donde la ecología política se articula y propone respuestas, vinculando los medios de vida amenazados con las condiciones medioambientales y sociales (Bryant, 1998: 88).

4.3.2. Los desplazamientos inducidos por el medioambiente y el clima desde el prisma de la ecología política

Los fundamentos que definen el marco teórico de la ecología política, se considera que también pueden permitir analizar y enfrentar los procesos sociopolíticos que llevan a los desplazamientos inducidos por el medioambiente y el clima, y en donde el papel de los actores que participan de este proceso es uno de los aspectos principales sobre los que se fija esta perspectiva. Igualmente, las dificultades para aislar el factor medioambiental o climático de otros factores sociales, económicos y políticos a la hora de influir la decisión de una persona o una comunidad a migrar bajo un contexto de cambio medioambiental, hace que desde el reconocimiento de esta complejidad, una visión desde la ecología política permita analizar las razones pero también las respuestas a estos desplazamientos, remarcando la importancia de los actores sociales incluyendo los estados y otros grupos sociales y sus acciones, así como los sistemas socio-económicos que hacen posible esos cambios .

Se identifica la tesis de Sarah Bistrow (2007) como referente en el reconocimiento de la ecología política en el estudio de los desplazados por el clima y el medioambiente, y la necesidad de soluciones políticas que se ocupen, tanto de las causas (condiciones preexistentes, entre ellas las desigualdades sociales), como de las consecuencias (con un aumento de las desigualdades), así como el estudio de las estructuras y procesos sociales que producen las condiciones favorables que llevan a los movimientos forzados de población, en detrimento de soluciones técnicas que sólo pudieran tratar los síntomas de problemas socio-ambientales (Bristow, 2007: 19). Por tanto, existe la necesidad de situar estos desplazamientos dentro del contexto socio-histórico en el que se producen, y por lo tanto los desplazamientos actuales son fruto de una realidad, el Cambio Climático y sus impactos, y las circunstancias económicas, sociales, políticas pero también medioambientales en las que se desarrolla, y en ese sentido reclamar la realidad antropogénica del Cambio Climático, frente a explicaciones que lo consideran como algo natural, o que podría ser resuelto a través de ajustes “técnicos” (Bristow, 2007: 73).

Desde el especial interés hacia el enfoque político de este marco teórico, al proponer una aproximación al problema se puede considerar estos desplazamientos como políticos, dado que se trata de cuestiones a la que los estados pueden responder ya sea evitándolos o gestionándolos. Bryant toma esta visión entendiendo los desplazamientos como actos altamente políticos, que pueden o no estar fundamentados en “hechos” científicos, dejando entre paréntesis, y sin considerar como un referente de importancia, el debate a la hora de establecer unas definiciones comunes y estimaciones sobre el número de desplazados (Bryant, 1998: 88). El aspecto más importante por tanto es el de la necesidad de tener que responder, especialmente desde el plano y la acción política, a los desafíos del Cambio Climático y los desplazamientos a pesar de la incertidumbre que esto pueda suponer y la supuesta falta de evidencias y datos empíricos.

Bistrow considera que este enfoque proporciona una información importante sobre el carácter político de los desplazamientos medioambientales y climáticos, haciendo hincapié en las complejas relaciones socio-ambientales, y como tiene que ver con la distribución de costos y beneficios ambientales, el acceso de las personas a los recursos y la estructura de la sociedad a nivel local, nacional e internacional, mostrando las conexiones entre causas múltiples que se producen a través y dentro de los estados, con los diferentes actores involucrados en la producción de los problemas medioambientales a través de su participación en estos sistemas (Bristow, 2007: 19). Como resultado las estructuras gubernamentales a diferentes niveles tienen mucho que decir frente a los retos vinculados a los desplazamientos climáticos, ya que son parte integral de las estructuras sociales bajo las que se producen las condiciones socio-ambientales que conducen al desplazamiento (Bristow, 2007: 20).

Por otro lado, Bistrow construye su argumento sobre lo expresado por Richard Black¹⁵² y la consideración de la interacción de diferentes factores en el proceso migratorio, donde desde los planteamientos de la ecología política se puede atisbar que los factores sociales tienen una participación importante en el carácter de los cambios medioambientales, del mismo modo que desempeñan un papel relevante en la relación

¹⁵² “En lugar de buscar pruebas para aislar o “culpar” al medioambiente como la causa de la migración, lo que realmente necesitamos es asegurar que las relaciones entre las personas y el medioambiente y los cambios dinámicos, se consideran como parte de un análisis de las causas y consecuencias de los desplazamientos humanos, dentro de su contexto más amplio” en Black, R. (1998), *Refugees, Environment and Development*. Longman, London.

entre los procesos ecológicos y el desplazamiento de las personas. Esto implica que el debate sobre el aislamiento o la culpabilización del medioambiente como causa de la migración, debe dejar paso a la profundización en el estudio de las relaciones entre las personas y el medioambiente y como los cambios dinámicos en estas relaciones deben considerarse como parte de cualquier análisis de las causas o las consecuencias del movimiento humano (Black, 1998: 50 en Bistrow, 2007: 69).

Desde esta visión, el análisis que parte de los principales autores tanto en el campo de la ecología política y su comprensión de las relaciones naturaleza y sociedad como en el estudio de los principales autores que estudian los desplazamientos medioambientales y climáticos, debe llevar a complementar los enfoques dominantes para mostrar que, si bien los procesos ecológicos puede ser el principal motor de estos movimientos de población, el desplazamiento de las personas está fundamentalmente relacionado con la distribución de los recursos y requiere soluciones políticas que van más allá de las respuestas de los Estados para el problema medioambiental, abordando los sistemas sociales, económicos y políticos en los que operan (Bristow, 2007: 15).

La ecología política, pone de relieve lo que parte del debate sobre desplazados climáticos ha identificado, la existencia de una serie de factores que abarcan diferentes esferas de lo social que llevan, junto con la incidencia de factores medioambientales y climáticos en mayor o menor medida, a dificultar la posibilidad de poder permanecer en los lugares de asentamiento de las comunidades, y que en última instancia les hace finalmente verse obligados a abandonar sus hogares. Esta realidad lleva a incidir en la búsqueda de las interconexiones entre factores sociales, económicos y medioambientales, y en donde las condiciones medioambientales aparecen vinculada a prácticas socio-económicas (y el Cambio Climático antropogénico tiene su origen en este tipo de prácticas). Bistrow explica en este sentido, el trabajo de Edward Carr (2005)¹⁵³ sobre la migración medioambiental en Ghana, donde no es sólo una cuestión que considere que los factores “sociales y medioambientales” del desplazamiento no se pueden separar, sino que el cambio del medioambiente en sí es un reflejo del contexto social particular en el que ocurre (Bistrow, 2007: 68).

¹⁵³ El trabajo de Carr sobre el que se basa Bistrow es el siguiente: Carr, E. (2005), "Placing the Environment in Migration: Environment, Economy, and Power in Ghana's Central Region" *Environment and Planning A*, 37(5): 925-946

Como resumen, y como una de las conclusiones que parte de los análisis expuestos, se considera que a pesar de la existencia de ciertos impactos vinculados a la degradación medioambiental y al Cambio Climático, como eventos climáticos extremos como tormentas y huracanes, la desertificación y la erosión del suelo, la deforestación o la subida del nivel del mar entre otros, que puede ser considerados como activadores de los desplazamientos humanos, en estos momentos estos factores no se pueden comprender de una forma aislada de los contextos políticos o económicos en los que han sido creados o que han exacerbado esos problemas (Bryant y Bailey, 1997: 27). Por tanto, el cambio medioambiental no es un proceso neutral, sino que parte de unas fuentes, condiciones y ramificaciones políticas que afectan a las ya existentes desigualdades socio-económicas y a los procesos políticos (Bryant, 1992; Bryant y Bailey, 1997: 27). El enfoque de la ecología política, en resumen, permite analizar como las desigualdades sociales y económicas se consideran como un aspecto muy importante, en donde el impacto humano del cambio ambiental se distribuye de forma desigual, y en donde los grupos de pobres y marginados son los más vulnerables y suelen experimentar con más fuerza los efectos perjudiciales de los procesos sociales y ecológicos (Bryant, 1998: 87).

Un aspecto que se quiere remarcar desde este enfoque de la ecología política y su forma de enfrentar los desplazamientos ligados al medioambiente y el clima, es la perspectiva de identificar, tal y como señala la literatura (minimalista), los diferentes factores que subyacen a los factores de desigualdad social y como actúan reforzando las desigualdades preexistentes y futuras, que son las que activan los desplazamientos. Esto implica, considerando el fenómeno como un problema político, que es desde las respuestas políticas y sus mecanismos subyacentes desde donde se debe responder al problema. Por tanto, desde la ecología política, gran parte de la literatura reciente sobre el desplazamiento del medioambiente reconoce que es la distribución desigual de los recursos y los costos y beneficios de los procesos de desarrollo moderno los que están impulsando la desigualdad y los desplazamientos del medioambiente. Por tanto, los desplazamientos medioambientales, se consideran un problema político y social, debido a que tiene factores determinados socialmente y que se manifiestan en la degradación medioambiental, la cual lleva a la gente a abandonar sus hogares (Bristow, 2007: 15).

4.4. Vulnerabilidad y Marginalidad en el marco de la ecología política

Desde los ámbitos vinculados a la ecología política así como desde el análisis de los procesos e implicaciones reales del Cambio Climático sobre las sociedades, diversos conceptos se han venido desarrollando que han permitido obtener una visión más precisa de los impactos del Cambio Climático y las respuestas posibles por parte de las sociedades.

La vulnerabilidad surge en este contexto como un concepto desarrollado por diversos expertos, identificándose como adecuado para representar las implicaciones entre degradación medioambiental y sociedades. Igualmente, junto con la migración y la resiliencia, la vulnerabilidad permite presentar procesos multidimensionales complejos (Warner *et al.*, 2010: 698), que pueden vincularse y desarrollarse en un marco de aumento de la degradación medioambiental.

Se quiere considerar en principio la definición para el IPCC de Watson *et al.*, (1996: 872) de vulnerabilidad como *“el grado en que el Cambio Climático podría dañar o perjudicar un sistema; este concepto es función tanto de la sensibilidad al clima como de la capacidad de adaptarse a unas condiciones nuevas”*.¹⁵⁴

Desde la perspectiva de la ecología política cabe recordar la definición de Blaikie *et al.*, en 1996 de vulnerabilidad, que se definiría como *“las características de una persona o grupo desde el punto de vista de su capacidad para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza natural. Implica una combinación de factores que determinan el grado hasta el cual la vida y la subsistencia de alguien queda en riesgo por un evento distinto e identificable de la naturaleza de la sociedad”* (Blaikie *et al.*, 1996: 30). Esta definición de Blaikie *et al.*, en opinión de Kerry y Adger permitiría separar claramente los aspectos biofísicos y vinculados a las dimensiones sociales, definiendo la vulnerabilidad únicamente en términos de las dimensiones humanas (Kelly y Adger, 1999: 3; 2000: 327). Igualmente este trabajo y definiciones previos permitiría a Kerry y Adger, modelar su propio enfoque, considerando la distinción entre exposición, definida como *“las tensiones potenciales que tienen lugar antes del análisis*

¹⁵⁴ Se considera igualmente la definición más reciente que hace el IPCC de Vulnerabilidad como *“La propensión o predisposición a verse afectado de una forma adversa. La vulnerabilidad abarca una variedad de conceptos incluyendo la sensibilidad o susceptibilidad al daño y la falta de capacidad para hacer frente y adaptarse”* (Agard *et al.*, 2014: 28).

de la vulnerabilidad considerando que se tiene que ser vulnerable a algo”; y definiendo la vulnerabilidad, más allá de los fenómenos biofísicos, en términos de “*la capacidad o incapacidad de los individuos y grupos sociales para responder a, en el sentido de hacer frente a, recuperarse de o adaptarse a, cualquier tensión externa que afecte a sus medios de vida y bienestar*” (Kelly y Adger, 1999: 4; 2000: 328). Esta aproximación se centraría en las limitaciones socioeconómicas e institucionales existentes que limitan la capacidad de respuesta a tensiones potenciales (Kelly y Adger, 1999: 27), implicando la utilización del término “vulnerabilidad social” para subrayar la dimensión humana de este enfoque. Igualmente, una implicación más sutil de esta definición tiene que ver con la reducción de la importancia otorgada a la identificación de los mecanismos de adaptación a largo plazo, un proceso muy incierto e hipotético, dado el enfoque de las restricciones existentes en la capacidad de respuesta. (Kelly y Adger, 1999: 4; 2000: 328).

Kelly y Adger, a través de su estudio sobre el impacto de climas extremos en el norte de Vietnam consideran que esta definición puede hacerse operativa, y que la compleja interacción de las tendencias socio-económicas dinámicas y los cambios institucionales asociados contribuyeron a cambiar el perfil de la vulnerabilidad en esta zona (Kelly y Adger, 1999: 27).¹⁵⁵ Igualmente, la relevancia política de esta aproximación y el desafío de enfrentar las causas fundamentales de la mala distribución de los recursos, llevó a proponer cuatro conclusiones vinculadas a la acción que deberían llevarse a cabo con el objetivo de reducir niveles de vulnerabilidad entre los miembros más pobres de las comunidades estudiadas, a saber: a través de acciones orientadas a reducir la pobreza; reparto de riesgos a través de la diversificación de ingresos; respetando los derechos de gestión de la propiedad común; y a través de la promoción de la seguridad colectiva (Kelly y Adger, 1999: 28; 2000: 348).

El concepto de vulnerabilidad, y más específicamente el de vulnerabilidad social, en su adecuación a las realidades sociales y económicas de las comunidades en contextos de incidencia del Cambio Climático, puede permitir un mejor reconocimiento de como los medios de vida y los mecanismos de protección se pueden adaptar a una realidad

¹⁵⁵ Los autores consideran que cualquier análisis de la vulnerabilidad debe considerar lo que ellos definen como “*la arquitectura de derechos*” esto es, los factores económicos, sociales e institucionales que influyen en los niveles de vulnerabilidad dentro de una comunidad o nación, y que pueden promover o limitar las posibilidades de adaptación (Kelly y Adger, 2000: 326).

cambiante. El Informe sobre Cambio Climático y derechos humanos del Comité de Derechos Humanos de la ONU, advierte de la vulnerabilidad de aquellos que viven en la “primera línea” del Cambio Climático, donde además de las características geográficas de esos lugares y como los cambios climáticos pequeños pueden tener consecuencias catastróficas para la vida y los medios de subsistencia, los impactos pueden agravarse debido a una baja capacidad de adaptación, por lo que muchos de los países y comunidades más pobres son particularmente vulnerables a los efectos del Cambio Climático (ONU, 2009: 32, párr.93).

En ese sentido, se quiere considerar la relación entre vulnerabilidad y su correspondencia directa con la debilidad económica y política (Giddens, 2010: 205) y por tanto la pobreza, donde la vulnerabilidad puede influir en la definición de pobreza¹⁵⁶, ya que los pobres pueden ser definidos por su alto grado de vulnerabilidad. Pero en esa definición de pobreza no debe incluirse únicamente a aquellos que cuentan con unos recursos económicos insuficientes para su supervivencia, sino también aquellos vulnerables por su menor capacidad de respuesta y adaptación social y político/institucional ante fenómenos de riesgo de origen múltiple que generan graves consecuencia para su supervivencia económica, vital, cultural, de valores u organización social o sus sistemas políticos e institucionales (López, 2010: 28).

Para Anthony Oliver-Smith,¹⁵⁷ el concepto de vulnerabilidad amplía las escalas espaciales y temporales de análisis, donde la vulnerabilidad se genera a través de una de una cadena causal de causas fundamentales incorporadas en los sistemas ideológicos, sociales y económicos, dando lugar a presiones dinámicas de naturaleza demográfica, socioeconómica, o ecológica que producen un conjunto específico de condiciones inseguras que, cuando se combinan con una amenaza natural, producen un desastre (Oliver-Smith, 2009: 16). Si bien es cierto que existen diversas definiciones de

¹⁵⁶ Para Amartya Sen, la pobreza significa principalmente privación de capacidades y derechos, considerando que *“la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos”* aunque se debe considerar un componente material *“La perspectiva de la pobreza basada en las capacidades no entraña el rechazo de la razonable idea de que la falta de renta es una de las principales causas de la pobreza, ya que la falta de renta puede ser una importante razón por la que la que una persona está privada de capacidades”* (Sen, 2000: 114).

¹⁵⁷ Anthony Oliver-Smith, se reconoce como un autor de importancia en este ámbito dado su trabajo de coordinación de los trabajos sobre vulnerabilidad social en la Universidad de Naciones Unidas, aproximándose de una forma extensiva al término, pero en este caso haciendo un especial énfasis en las implicaciones que el término tiene en el debate sobre las migraciones derivadas de la degradación medioambiental.

vulnerabilidad social que desde diferentes ámbitos pueden ayudar en la aproximación y adaptación de este concepto a la realidad del Cambio Climático, se quiere continuar con el enfoque de la ecología política y las premisas establecidas por este marco conceptual, a través del cual algunos autores han desarrollado este término. Oliver-Smith (2004: 11) ha trazado esta línea afirmando que la vulnerabilidad se ubica “*conceptualmente en la interacción entre naturaleza y cultura*” y tiene vínculos con “*estructuras sociales y económicas, normas culturales y valores, así como peligros ambientales*”, lo que le lleva a ser fundamentalmente un concepto de la ecología política, ya que mezcla el enfoque sobre la relación de las personas con su entorno con una especial atención a las fuerzas económicas y políticas propias de la sociedad en que viven y que forman y condicionan esa relación. Oliver-Smith especifica igualmente esa relación desde el ámbito del riesgo y la incidencia de desastres, considerando que la vulnerabilidad es un nexo conceptual que surge de la combinación de los elementos del medioambiente, la sociedad y la cultura en diversas proporciones, proporcionando un marco teórico que engloba la multidimensionalidad de los desastres (Oliver-Smith, 2004: 10). En esta dirección, el autor considera los desastres como eventos materiales complejos y, al mismo tiempo, como una multiplicidad de construcciones sociales entrelazadas, a menudo conflictivas, donde los efectos construidos tanto material como socialmente de los desastres se canalizan y distribuyen en forma de riesgo dentro de la sociedad según las prácticas y las instituciones políticas, sociales y económicas. Esta, es la esencia de la vulnerabilidad (Oliver-Smith, 2004: 11). Del mismo modo, el autor demanda la necesidad de “*una ecología política de los desastres*” situando la ecología política desde un punto de vista científico-social ecológicamente fundamentado en un marco de economía política, centrándose en las relaciones entre las personas, el medioambiente y las estructuras socio-políticas que caracterizan a la sociedad. En la evaluación de la vulnerabilidad y la respuesta a los desastres de una comunidad, una perspectiva de la ecología política se centra en las relaciones dinámicas entre la población humana, sus pautas de cumplimiento generadas social y políticamente de producción y distribución, así como su entorno físico. Las relaciones humano-ambientales siempre se estructuran y se expresan a través de las relaciones sociales que reflejan las ideologías y los arreglos físicos, a través del cual una población extrae las formas de vida de su entorno. La ecología política reconoce que los acuerdos sociales institucionales por los cuales los humanos explotan el entorno físico en su búsqueda de sustento y refugio son elementos clave en la evolución de los desastres (Oliver-Smith, 2009b: 7).

Otro autor que ha hecho un análisis amplio de la vulnerabilidad, es Hans Günter Brauch a partir de sus trabajos de 2005 y 2011 sobre los impactos del cambio medioambiental global y la forma de hacerle frente. Junto con las definiciones ya mencionadas de Oliver-Smith, Brauch considera otros análisis de la vulnerabilidad como un concepto científico (Brauch, 2011: 68) citando a autores como: O’Riordan (2002) que considera la vulnerabilidad social en el contexto del principio de precaución como “*la incapacidad para evitar un peligro, o ser informados de una amenaza inminente, o ser tan incapaz ya fuera por motivos políticos o de pobreza para verse obligados a vivir en condiciones de peligro*” y que se entiende como resultado de la “*pobreza, exclusión, marginalización y desigualdad en el consumo material*”; el enfoque de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (EIRD) (2004) refiriéndose a la vulnerabilidad como las “*condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales, que aumentan la susceptibilidad de una comunidad ante el impacto de un desastre*”; el enfoque de Cardona (2004) que considera que la vulnerabilidad se origina en base a una fragilidad física o exposición, una fragilidad socio-económica y una falta de resiliencia o Wisner (2004)¹⁵⁸ que encontró que la vulnerabilidad social puede aumentar el empoderamiento de las víctimas, distinguiendo entre cuatro acercamientos en la vulnerabilidad social: el demográfico; el taxonómico; el situacional; y el contextual o proactivo.

El análisis de Brauch continua con diferentes interpretaciones de la vulnerabilidad desde diferentes ambitos, a saber: vulnerabilidad como concepto científico en la Comunidad de Investigación del Cambio Global (Brauch, 2011: 70); como un concepto político y científico en la Comunidad de Investigación del Clima (Brauch, 2011: 71); como un concepto político y científico en la Comunidad de Investigación de Riesgos/Peligros (Brauch, 2011: 73); la vulnerabilidad en la comunidad del Medioambiente, el desarrollo

¹⁵⁸ Las referencias de los autores que resume Brauch son: O’Riordan, T. (2002), “Precautionary principle”, en Mostafa, T. (Ed.) *Encyclopedia of global environmental change, vol. 4: Responding to Global Environmental Change*. John Wiley: 369; ISDR (2004), *Living with Risk. A Global Review of Disaster Reduction Initiatives*. ISDR, Geneva; Cardona, O. (2004), “The Need for Rethinking the Concepts of Vulnerability and Risk from a Holistic Perspective: A Necessary Review and Criticism for Effective Risk Management en Bankoff, G., Fersks, G, y Hilhorst, D. (Eds.), *Mapping Vulnerability. Disasters, Development & People*. Earthscan, London – Sterling. pp. 37-51; Wisner, B. (2004), “Assessment of Capability and Vulnerability”, en Bankoff, G., Fersks, G, y Hilhorst, D. (Eds.), *Mapping Vulnerability. Disasters, Development & People*. Earthscan, London – Sterling. pp. 183-193.

y la alerta temprana (Brauch, 2011: 75); y la “vulnerabilidad social” en la comunidad de investigación y diseño de políticas sobre Riesgo y Desarrollo (Brauch, 2011: 77).

Se considera igualmente el trabajo de Cannon, Twigg y Rowell (2003) que con el título “*Social Vulnerability, Sustainable Livelihoods and Disasters*” define la vulnerabilidad social como un complejo conjunto de características de una persona que incluyen: un bienestar inicial; los medios de subsistencia y la resiliencia; la auto-protección; la protección social; y redes sociales y políticas e instituciones (Cannon *et al.*, 2003: 5). Esta definición se traduciría en respuestas que deben tener como objetivo proteger y reforzar los medios de vida de tal manera que las personas puedan llegar a ser más resilientes ante los peligros y estar mejor protegidas ante los mismos, a través de: el fortalecimiento de las condiciones de base de las personas (nutrición, salud, moral y otros aspectos del bienestar); el refuerzo de sus medios de vida y su capacidad de adaptación a los posibles efectos de los peligros; los propios esfuerzos de las personas (autoprotección) para reforzar su hogar y lugar de trabajo contra riesgos particulares; o por el acceso a un apoyo adecuado (protección social) de las instituciones de gobierno o de la sociedad civil, considerando que los modos de vida y la protección social son influenciados por redes sociales y políticas dado que los diferentes grupos pueden tener acceso a diferentes redes y fuentes de alivio (Cannon *et al.*, 2003: 6).

Como una de las investigadoras más prominentes en el ámbito de los desplazamientos inducidos por el clima, Koko Warner también ha desarrollado su aproximación a la vulnerabilidad social, a partir del consenso sobre la comprensión de la vulnerabilidad como vital para reducir los efectos negativos de las crisis, desastres y otras crisis en la sociedad (Warner, 2007: 9). A tal respecto, Warner propone cinco cuestiones principales para enmarcar la vulnerabilidad: ¿Qué es? ¿Quiénes se ven más afectados? ¿Dónde está el mayor problema? ¿Cuándo se hace más visible? y ¿Por qué persiste? A estas preguntas Warner responde considerando: *que* la vulnerabilidad social es una dimensión de la vulnerabilidad a los múltiples factores de estrés y crisis, incluidos los desastres naturales; *que quienes* son más afectados por eventos como desastres naturales son los grupos marginados, como pobres, mujeres, niños y ancianos; *que donde* se considera más problemática, penetrante y extrema la vulnerabilidad social es en los países en desarrollo, lo que implica que lo ideal sería que los esfuerzos para reducir la vulnerabilidad social fueran de la mano con el desarrollo sostenible y la mejora de la

calidad de vida; (*cuando*) la vulnerabilidad social se hace más evidente es en los momentos siguientes a los desastres y otras crisis cuando los patrones desiguales de sufrimiento y recuperación ganan atención; por último, la *persistencia* de la vulnerabilidad social surge de la interacción de las fuerzas sociales y los múltiples factores de estrés, debiendo resolverse a través de medios sociales colectivos, en contraposición a la acción individual, dado que los individuos en un contexto social vulnerable podrían romper ese “círculo vicioso”, pero la vulnerabilidad social se mantendría debido a influencias estructurales, por ejemplo sociales y políticas, que reforzarían la vulnerabilidad (Warner, 2007: 14). Este análisis permite a Warner distinguir la vulnerabilidad social a través al menos de tres características: a) las *personas* como centro del debate, ya que están en mayor riesgo de ser afectadas negativamente y en mayor necesidad de recibir asistencia, no sólo cuando se produce un desastre u otro choque, sino de una forma continua, y en donde se consideran fenómenos multinivel, considerándose las relaciones entre individuos, organizaciones, sociedad y el medioambiente; b) otro desafío se refiere a la comprensión de la interacción e importancia relativa de los factores dentro de *sistemas sociales complejos* que contribuyen a la vulnerabilidad social, en donde un enfoque multidisciplinar de la vulnerabilidad social crea conceptos y marcos de integración de manera que los aspectos de los sistemas sociales complejos pueden ser entendidos en el contexto de todo el sistema y no sólo desde una única disciplina científica; y c) teniendo en cuenta que el estudio de la vulnerabilidad social abarque *soluciones no estructurales*, se recomienda ir más allá de las medidas estructurales de reducción de riesgos, dirigiendo el análisis hacia las causas más profundas de la desigualdad social con el objetivo de fortalecer la capacidad de las personas para responder y recuperarse de los impactos (Warner, 2007: 15).

A partir de la comprensión de que los impactos del Cambio Climático son generadores de desigualdades sociales que incrementan las vulnerabilidades de las comunidades afectadas, lleva también a analizar la vulnerabilidad por parte de autores vinculados a la ecología política como Blaikie *et al.*, (1996), que interrelaciona tres ámbitos: *las causas fundamentales, las presiones dinámicas y las condiciones inseguras* (Blaikie *et al.*, 1996: 51). Las *causas fundamentales* más importantes que aumentan la vulnerabilidad se vinculan con los procesos económicos, demográficos o políticos, que afectan a la asignación y distribución de recursos entre diferentes grupos de personas, y son el

resultado de las estructuras económicas, sociales o políticas, así como de las definiciones legales, la observancia de los derechos, las relaciones de género u otros elementos de orden ideológico (Blaikie *et al.*, 1996: 52). Igualmente, esas causas fundamentales reflejan el ejercicio y la distribución del poder en una sociedad, donde aquellos económicamente o “medioambientalmente” más marginales, tienen también una importancia marginal para los que ostentan el poder económico y político (Blaikie *et al.*, 1996: 53).

En el análisis de vulnerabilidad, las formas particulares de *condiciones inseguras* deben ser consideradas en relación a los riesgos específicos que enfrentan las personas (Blaikie *et al.*, 1996: 54); y las condiciones inseguras pueden implicar tanto la ubicación espacial y las características del entorno construido, incluyendo los medios de vida frágil, la dependencia de los recursos, ingresos insuficientes, las desigualdades jurídicas y políticas, y la falta de preparación para emergencias. Por tanto, para Collins (2008: 34) vulnerabilidad social y seguridad son atributos relacionales que se articulan con estos procesos, donde además las causas profundas, las presiones dinámicas y condiciones inseguras están sujetas a cambios a través del tiempo (Collins, 2008: 34).

Teniendo en cuenta el objeto de estudio de este trabajo, un enfoque a considerar es el elaborado por el PNUMA y la Fundación Sustain Labour¹⁵⁹, para determinar la vulnerabilidad de un país o región frente al Cambio Climático. Esta perspectiva reconoce tanto factores físicos, con los países y las regiones en zonas tropicales, y subtropicales, y los más cercanos a los polos como los primeros en sufrir con más intensidad los impactos negativos del Cambio Climático, como factores socio-económicos, haciendo hincapié en el peso de las actividades sensibles al clima en la economía (como la agricultura y la pesca) y la capacidad de los asentamientos humanos para resistir los fenómenos climáticos (Sustainlabour y PNUMA, 2008: 58). Rosemberg y Ruiz vinculan también la vulnerabilidad social con el Cambio Climático desde la incidencia de la pobreza y el descenso de la capacidad productiva, dada la ausencia de recursos para planificar y poner en práctica estrategias de adaptación ante los cambios

¹⁵⁹ Los objetivos de esta Fundación giran sobre la necesidad de que un desarrollo sostenible y justo requiere tanto la extensión de los derechos laborales, como la protección medioambiental, donde la creación de trabajos decentes y medioambientalmente responsables es el único camino para garantizar los medios de vida de los millones de trabajadores a nivel global <http://www.sustainlabour.org/iniciativa.php?lang=ES> (última visita 12/04/2014).

que se producirán en los lugares de trabajo (sobre todo en la economía informal), en los hogares (muchas veces en barrios marginales o de vivienda muy precaria) o en las familias (con efectos negativos sobre la salud) (Rosemberg, 2010: 147), siendo de la interacción de tres factores (pobreza, marginación social e impactos del Cambio Climático) desde donde se hace evidente el aumento significativo de la vulnerabilidad social y la degradación de los recursos naturales (Ruiz, 2010: 213).

Considerando el enfoque basado en derechos merece la pena llamar la atención sobre el daño que las causas del Cambio Climático causan a los derechos fundamentales de personas y grupos específicos, donde los organismos de derechos humanos pueden ayudar a hacer que el daño aparezca como más real para el público en los países menos vulnerables (Knox, 2009: 498). A tal respecto, el Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el Cambio Climático y los derechos humanos (ONU, 2009), presta una especial atención en algunos de los grupos más específicos que aparecen como más vulnerables al Cambio Climático como las mujeres, los niños y los pueblos indígenas *“debido a factores como la pobreza, el género, la edad, la condición de minoría y la discapacidad”*. Por lo que se reclama la obligación de los Estados de hacer frente a estas *“vulnerabilidades, de conformidad con el principio de igualdad y no discriminación”*. Pero el informe también considera que esa evaluación de la vulnerabilidad al Cambio Climático hasta el momento se ha llevado a cabo sobre los sectores económicos como *“la salud y el agua, y no en la vulnerabilidad de determinados sectores de la población”*. En ese sentido, el Informe analiza los factores que determinan la vulnerabilidad al Cambio Climático de los grupos específicos señalados (ONU, 2009: 16-17, párr.: 42-44).

En su aproximación a los desplazamientos inducidos por el medioambiente desde perspectivas vinculadas a la ecología política y a la vulnerabilidad social, Anthony Oliver-Smith, ante las dificultades de encontrar unos activadores monocausales del desplazamiento, reconoce la multicausalidad del problema afirmando que la gente no se desplaza por la naturaleza, sino por un conjunto de procesos creados y conducidos por la acción humana. En este sentido los desplazamientos aparecen como resultado de las interacciones de una serie de factores de diferente orden como culturales, sociales, ambientales, económicos, institucionales y políticos (Oliver-Smith, 2009: 25). Como

ejemplo, el autor propone la emisión de gases de efecto invernadero por parte de las sociedades humanas, y los procesos sucesivos que han arrastrado una serie de procesos que están transformando el clima global y por lo tanto la naturaleza. Por tanto, la responsabilidad humana parcial se puede ocultar en los procesos naturales vinculados al Cambio Climático (viento, lluvia, sequía, erosión, etc.), pero bajo ninguna circunstancia deben ser interpretados como algo natural, ya que son procesos medioambientales que combinan fuerzas y características humanas y naturales (Oliver-Smith, 2009: 29). En este sentido, el autor propone la cuestión de la reciprocidad y mutualidad como de importancia, ante la mayor incidencia del cambio medioambiental y el aumento de desastres. Oliver-Smith explica que la comprensión de los cambios medioambientales y sus efectos, entre los que incluye los desplazamientos de población, requiere la reformulación de las relaciones naturaleza-sociedad pasando de una dualidad a una mutualidad, es decir, desde la consideración que la naturaleza y la sociedad son inseparables y contribuyen a la capacidad de resistencia y la vulnerabilidad del otro. Por tanto, las personas no sólo son vulnerables a los cambios medioambientales, sino también los cambios medioambientales son cada vez más el resultado de la actividad humana, lo que implica que la capacidad de adaptación de una sociedad a su entorno debe estar vinculada a la cuestión de cómo de bien un entorno se adapta a una sociedad (Oliver-Smith, 2009: 19).

La “Marginalidad” es otro de los conceptos compartidos desde el origen en el análisis de la ecología política, donde *“el aumento de la vulnerabilidad de las personas a los eventos físicos extremos puede ser visto como íntimamente conectado con el continuo proceso de subdesarrollo registrado en todo el mundo”*, donde ese proceso de subdesarrollo de los países del tercer mundo es un proceso de “marginalización” que está muy vinculado a los propios procesos de desarrollo y progreso de los países occidentales, dada la mayor interdependencia a nivel global, donde los mayores afectados han sido los sectores más desfavorecidos de las poblaciones de los países en desarrollo que ven como su situación ha ido empeorando de una forma constante y en donde los grupos y clases menos poderosos en una sociedad habitan los ambientes más peligrosos (O’Keefe *et al.*, 1976: 566). Como respuesta O’Keefe *et al.*, consideran el desarrollo de una planificación preventiva que eleve los niveles de vida de las personas asentadas en zonas mal situadas para poder resistir a los desastres dado que esos niveles son muy bajos, y en donde esa planificación preventiva debe comenzar a partir de la

“eliminación de conceptos de naturalidad de los desastres naturales” (O’Keefe *et al.*, 1976: 567), lo que lleva a poner el foco sobre los aspectos socioeconómicos que circundan esos desastres naturales. Blaikie y Brookfield también hacen mención a esta marginalidad, ya que *“la degradación de la tierra es a la vez consecuencia y causa de la marginación social”* (Blaikie y Brookfield, 1987: 23), siendo retomado por autores como Collins, que reconocen inciden en como los grupos sociales menos poderosos en los países en desarrollo son más vulnerables a los cambios socio-ambientales (Collins, 2008: 21), llevando esta marginalidad a limitar las opciones de medios de vida de estos grupos, lo que lleva a degradar los paisajes y ocupar ambientes peligrosos, limitando su capacidad para hacer frente a los cambios ambientales (Collins, 2008: 21-23).

Por tanto, los “marginales” serían aquellos que o bien han sido expulsados de la tierra o habitan tierras muy pobres o insuficientes, así como los lugares más peligrosos e insalubres. Collins considera el papel de la división internacional del trabajo entre países ricos y pobres, y las propias fuerzas del mercado dentro de las economías capitalistas subdesarrolladas de los países en desarrollo, en donde los más pobres de los pobres habitan los lugares más peligrosos. El proceso de subdesarrollo está íntimamente vinculado con el control y la explotación de los recursos autóctonos por las elites gobernantes y los intereses extranjeros, llevando este proceso a obligar al campesinado y otras comunidades en situación de vulnerabilidad a posiciones cada vez más vulnerables, lo que, a su vez, les lleva a buscar otros medios de subsistencia en zonas menos seguras y donde pueda existir un mayor peligro o en donde el uso de los recursos lleve a situaciones en donde la vulnerabilidad se vea exacerbada (Collins, 2008: 21).

Bistrow adapta este posicionamiento también a su investigación considerando que se trata de la marginación económica, política y ecológica de muchas personas desplazadas medioambientalmente, lo que sugiere que es un fenómeno político, en parte, porque las personas se ven obligadas a vivir en zonas no sostenibles debido a factores políticos. En función de toda una serie de factores no naturales tales como el estatus socioeconómico, la ocupación y el sexo, los costes y beneficios de los cambios ambientales como la desertificación, la deforestación, las inundaciones y los ciclones, no se distribuyen equitativamente ni afectan a todas las personas en la misma manera. Si bien algunas personas pueden perder su medio de vida por completo, otras pueden verse obligadas a

vender artículos personales para pagar las necesidades básicas. Para otros, sin embargo, salir de su casa se convierte en la única opción (Bistrow, 2007).

4.5. Respuestas adaptativas en un contexto de aumento de desplazamientos humanos inducidos por el clima: La resiliencia de las comunidades para evitar o limitar los desplazamientos y la migración

En los casos en que las medidas de mitigación sean limitadas o lleguen demasiado tarde, las personas y comunidades no tendrán otra opción que la de adaptarse a un medioambiente cada vez más degradado. El IPCC entiende la definición de “adaptación” en ese sentido como *“El proceso de ajuste al clima actual o esperado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación pretende moderar el daño o explotar las oportunidades beneficiosas. En los sistemas naturales, la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima esperado y sus efectos”* (Agard *et al.*, 2014: 1). En el contexto de los desplazamientos inducidos por el clima, si las personas son capaces de adaptarse, podrían ser capaces de permanecer en su entorno, sin embargo, cuando falla la adaptación, las personas podrían verse obligadas a abandonar su hábitat tradicional. Pero del mismo modo, existe un reconocimiento creciente que vincula e identifica la necesidad de entender la migración en sí misma como una posible estrategia de adaptación (Warner y Laczko, 2008: 248).

En el apartado 4.2.2. de este trabajo se puede observar el esquema propuesto por el Informe Foresight (Fig. 2), donde a partir de la representación de un modelo de interacciones entre el cambio medioambiental, los conductores de la migración y las características personales de los individuos, se proponen dos tipos de respuestas, las primeras consideradas como aquellas que pueden llegar a impulsar la migración, y las segundas como aquellas que pueden conducir a las personas y comunidades a elegir o verse obligadas a permanecer en sus zonas de origen (Foresight, 2011: 43).

Esa capacidad que pueden tener las personas para elegir permanecer o desplazarse es reconocida, no teniendo porque ser la migración la primera opción (Gilbert y McLeman, 2010: 21), a partir de la propuesta de creación de nuevos marcos para la gestión de movimientos en contextos de mayor degradación medioambiental, y que parte según Susan Martin de la capacidad para: (1) identificar las estrategias de adaptación que

permiten a las personas permanecer donde actualmente viven y trabajan y (2) identificar estrategias de reasentamiento que protejan las vidas y medios de vida de las personas cuando no son capaces de permanecer en sus lugares de origen (Martin, 2010b: 7).

Como parte de la línea de argumentación de este trabajo, lo que se propone es entender como bajo los criterios que llevan a entender la migración como una estrategia de adaptación al Cambio Climático, los factores socioeconómicos aparecen como importantes a la hora de trazar esta relación y como se puede reconocer el papel de la migración en la construcción de la resiliencia a largo plazo bajo los parámetros de la necesidad de planificación y financiación de la adaptación. En ese sentido desde el informe Foresight se entiende que las políticas encaminadas a construir la resiliencia a largo plazo son esenciales en el contexto del futuro cambio medioambiental global, al igual que se reconoce que la migración puede representar una “adaptación transformadora” a los cambios medioambientales, siendo en muchos casos un medio eficaz para construir la resiliencia a largo plazo (Foresight, 2011: 21). Se contempla, por tanto, la migración como una estrategia de adaptación que permite a las personas, a través del desplazamiento, reducir su vulnerabilidad, además de ser una medida que permite reducir la vulnerabilidad de la población en origen, evitando que tengan que migrar (Martin, 2010b; de Moor, 2011a: 7).

Para Tamer Afifi y Koko Warner es fundamental la necesidad de adaptarse al Cambio Climático bajo un escenario futuro con mayores desplazamientos (Afifi y Warner, 2008: 21). Pero esa adaptación a nuevos escenarios debería ir más allá de cualquier connotación pasiva y resignada, sino desde la acción y promoviendo el cambio social de diferentes maneras, como propone Pardo (2010: 16), donde la adaptación debe estar vinculada igualmente a la construcción de la resiliencia, el fortalecimiento social y la reducción de la vulnerabilidad (Pardo, 2010: 22). Smit y Pilifosova desde el informe del IPCC de 2001, desarrollaron esta visión entendiendo la adaptación como los ajustes en los sistemas sociales, ecológicos, o económicos en respuesta a los estímulos climáticos reales o esperados y sus efectos o impactos, siendo estos ajustes los cambios en los procesos, prácticas, y estructuras para moderar los daños potenciales o para beneficiarse de oportunidades asociadas al Cambio Climático (Smit y Pilifosova, 2001: 879). La capacidad adaptativa de una comunidad o sistema afectado pasaría por ser la capacidad para hacer frente a los impactos y riesgos del Cambio Climático en base a las

características socioeconómicas de una comunidad, donde la capacidad de adaptación aparece como una condición necesaria para reducir la vulnerabilidad, en particular en las regiones más vulnerables, naciones y grupos socioeconómicos.¹⁶⁰ Del mismo modo, los autores encuentran un paralelismo evidente entre las actividades orientadas a la mejora de la capacidad de adaptación y las que promueven el desarrollo sostenible (Smit y Pilifosova, 2001: 879).¹⁶¹

Füssel y Klein han definido, a partir de diferentes aspectos entre los que incluyen la capacidad de agencia de las comunidades, la capacidad de adaptación como “la capacidad de un sistema para ajustarse al Cambio Climático (incluida la variabilidad y los extremos) para moderar los daños potenciales, aprovechar las oportunidades, o hacer frente a las consecuencias” (Füssel y Klein, 2006: 319; Boano *et al.*, 2008: 18). Este enfoque es en parte reconocido por Mearns y Norton (2010) al considerar la pobreza, y la ubicación, como unos fuertes indicadores de vulnerabilidad al Cambio Climático, pero que afectan especialmente a comunidades con estructuras políticas (como los gobiernos municipales) débiles, inexistentes o carentes de formas externas de asistencia (Mearns y Norton, 2010: 266).

Por último, Koko Warner adapta este discurso a partir de la distinción entre una migración resistente y otra vulnerable, y la forma que los hogares “resistentes” o “vulnerables” utilizan la migración, y como este uso de la migración puede mejorar la resistencia o reforzar, por el contrario, una espiral descendente de la vulnerabilidad, siendo necesario considerar estos escenarios en la propuesta de programas de adaptación e inversiones. Esto implicaría reconocer la importancia de la mejora de la capacidad de adaptación de los hogares y las comunidades vulnerables, asegurándose que la migración es una opción y no se lleva a cabo únicamente porque las personas no pueden acceder a otras opciones de adaptación que mejorarían su capacidad de

¹⁶⁰ Desde el informe del IPCC de 2001 se entiende la adaptación como el proceso de adaptación y la condición de ser adaptado, recibiendo diferentes interpretaciones específicas en según qué disciplinas. En ecología, por ejemplo, la adaptación se refiere a cambios que se dan en un organismo o especie en respuesta a disturbios ambientales, mientras que en las ciencias sociales, la adaptación se refiere a los ajustes que los individuos y la colectividad hacen de su comportamiento en los sistemas socioeconómicos (Smit y Pilifosova, 2001: 882)

¹⁶¹ Más específicamente entre algunos de los aspectos que consideran que permiten asociar los objetivos de adaptación al clima y los objetivos de equidad, y que permitan promover el bienestar de los miembros más pobres de la sociedad, están la mejora de la seguridad alimentaria, el acceso al agua potable y servicios de salud, o proporcionar refugio y acceso a otros recursos. Del mismo modo entienden que la inclusión de los riesgos climáticos en el diseño e implementación de iniciativas de desarrollo es necesario para reducir la vulnerabilidad y aumentar la sostenibilidad (Smit y Pilifosova, 2001: 879).

recuperación y resiliencia (Warner *et al.*, 2013: 8). En este sentido, el IPCC en su último informe considera que con el objetivo de permitir la posibilidad de intervenciones políticas dirigidas a reducir la vulnerabilidad, el estudio de la migración sobre la vulnerabilidad y la adaptación de las comunidades de envío y recepción de migrantes merecen una mayor investigación (Adger *et al.*, 2014: 5).

4.5.1. La resiliencia como estrategia de adaptación

Además de los factores que impulsan a las personas a emigrar, el cambio ambiental global podría llevar a más personas a elegir o verse obligadas a permanecer en lugares donde son vulnerables a los riesgos ambientales (Foresight, 2011: 54). En este contexto, la posibilidad de reconocer como un mecanismo de adaptación al Cambio Climático la capacidad que puedan tener las comunidades de permanecer en sus lugares de origen y evitar o reducir los desplazamientos vinculados a la incidencia del Cambio Climático aparece como fundamental, por lo que enfrentar los impactos del Cambio Climático, reducir la vulnerabilidad o aumentar la resiliencia¹⁶² en los lugares de origen aparecen como factores fundamentales (Giddens, 2010: 208). El propio IPCC afirma que el desarrollo rural y la adaptación ejercen como mecanismos de protección de importancia de los habitantes rurales y sus medios de vida y recursos, aunque esto no necesariamente frene los flujos migratorios hacia las zonas urbanas, pero sí pueden limitar los efectos de los desastres sobre el ámbito rural y la migración a las zonas urbanas vinculada a los mismos (Revi *et al.*, 2014: 61).

Investigaciones sobre el terreno como la realizada por Massey (2010) en Nepal refuerzan este argumento, al querer limitar la importancia de los desplazamientos y el concepto de “refugiados medioambientales” como un futuro componente de importancia al analizar los flujos migratorios en todo el mundo. En este sentido, y como respuesta ante el deterioro del medioambiente, se entiende la necesidad de promover búsquedas locales de insumos orgánicos u oportunidades alternativas de empleo, y no una búsqueda desesperada de alivio en tierras lejanas (Massey *et al.*, 2010: 132). Desde esta perspectiva se pueden reconocer una variedad de factores comunitarios que

¹⁶² La resiliencia se define por el IPCC como “La capacidad de un sistema socio-ecológico de hacer frente a un evento o perturbación peligrosos, responder o reorganizarse de manera que se mantengan las funciones esenciales, la identidad y la estructura, al tiempo que se mantiene la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación” (Agard *et al.*, 2014: 23).

permiten, pero también limitan, la adaptación efectiva a la variabilidad climática reconociéndose entre ellos tres factores predominantes: el nivel de desarrollo, el acceso a los recursos, y la capacidad científica y técnica (Boano *et al.*, 2008: 18).

Desde un enfoque global e integrador, el Informe Foresight considera la necesidad de poner al mismo nivel de la balanza tanto el diseño de estrategias de reubicación justas y accesibles para todos, como acciones que promuevan la resiliencia a largo plazo de comunidades y hogares ante los cambios medioambientales, entre las que se incluyen medidas para mejorar los medios de subsistencia; la provisión de seguros; o la protección social (Foresight, 2011: 21). Un enfoque similar proponen otros autores, abogando por aumentar la resiliencia de las comunidades frente a los impactos del Cambio Climático, a través del fortalecimiento de las políticas basadas en la comunidad y la protección social, además de demandar un aumento de la capacidad institucional y personal de las comunidades ante una “adaptación” inevitable al Cambio Climático (Mearns y Norton, 2010: 31; Shearer, 2012: 175). Como un punto de acuerdo añadido entre investigadores y políticos, se considera que frente a la necesidad de adaptarse, o bien para sobrevivir a un cada vez más preocupante Cambio Climático, estas capacidades deben reforzarse a través de medidas y procesos participativos que se basen en los esfuerzos comunitarios existentes (Mearns y Norton, 2010: 36).

Por tanto, de la necesidad de desarrollo de políticas y estrategias que permitan que la migración no sea la única opción disponible, surgen respuestas como el fomento de la permanencia de las comunidades en sus lugares de origen a través del replanteamiento de las estrategias de reducción de la pobreza. Entre las mismas se pueden identificar las políticas vinculadas a la protección social, la diversificación de ingresos o generación de formas de vida y empleo sostenibles dada su capacidad de transformación social y económica de los medios de vida rurales, en especial bajo un contexto de mayor pobreza y vulnerabilidad debido al Cambio Climático (OIT, 2013). Del mismo modo, los hogares dependientes únicamente de la agricultura deben plantearse y ser apoyados a la hora de llevar a cabo opciones no agrícolas de desarrollo económico, siendo en este caso los empleos verdes, además de la migración “circular” partes esenciales en los procesos de diversificación de ingresos (FIDA, 2007: 7). Esta consideración es importante especialmente para los responsables políticos, si se tienen en cuenta los retos que enfrentan aquellas poblaciones vulnerables 'atrapadas' en su entorno y que carecen

de capacidad para afrontar la migración como una estrategia de respuesta ante la mayor amenaza del Cambio Climático (Foresight, 2011: 119). Para Robert McLeman (2013: 248), la asistencia financiera de emergencia a corto plazo debe ir orientada hacia estas poblaciones atrapadas en situaciones límite como ayuda para llevar a cabo la migración, pero también como una herramienta, de prioridad internacional, para construir la capacidad adaptativa en lugares como ciudades situadas en zonas con escasez de agua, en riesgo de sufrir inundaciones o de verse amenazadas por el aumento del nivel del mar, dado que estos centros urbanos seguirán creciendo en población y demandarán unas mayores inversiones para mejorar su seguridad ecológica urbana.

Susan Martin, entiende igualmente la necesidad de fomentar la resiliencia que tienen los gobiernos, frente al aumento de las presiones migratorias del campo a la ciudad, y las implicaciones de estos desplazamientos, ya fuera como exacerbadores de los impactos del Cambio Climático, o por la incapacidad de los centros urbanos para absorber grandes cantidades de migrantes internos que han perdido sus medios de subsistencia. Por tanto, el promover estrategias de adaptación que fijen y estabilicen a las poblaciones en las zonas que podrían experimentar una migración a gran escala se torna como necesario, proponiéndose a tal efecto políticas y programas de uso del suelo orientados a la adaptación de las prácticas agrícolas, la gestión de tierras de pastoreo, la construcción de infraestructuras como diques y barreras costeras, o la adaptación de las prácticas pesqueras con el objetivo de reducir las presiones sobre ecosistemas frágiles, permitiendo así que las poblaciones se mantengan en su lugar (Martin, 2010b). En contraposición a este argumento, Nicole de Moor justifica la migración como un factor beneficioso para los propios lugares de origen, ya que una menor presión sobre el suelo podría incluso ayudar a retrasar el proceso de deterioro del medioambiente, y permitir que los que se quedan puedan adaptar mejor su disposición los medios de subsistencia (de Moor, 2011b: 93). Es de este equilibrio desde donde debe surgir un diseño coherente de respuestas políticas al problema.

Dos aspectos surgen al reconocer la importancia del aumento de la capacidad de resiliencia y de reducir la vulnerabilidad ante la incidencia del Cambio Climático y la posibilidad de los desplazamientos. Por un lado, surge la necesidad de desafiar la noción determinista que lleva a considerar a los grupos más vulnerables como víctimas pasivas, reconociendo la capacidad y habilidades de las comunidades y personas en el diseño de

respuestas sobre el terreno; igualmente, cabe demandar su capacidad e involucración a la hora de mejorar su capacidad institucional, orientando las reformas de la gobernanza y la sociedad civil hacia los desafíos que pudiera implicar el Cambio Climático y las medidas de adaptación como la migración (Boano *et al.*, 2008: 18).

4.5.1.1. La migración como factor positivo en el aumento de la resiliencia en origen

Desde el IPCC existe un acuerdo alto, con un nivel de evidencias medio, que permite considerar la movilidad como una estrategia ampliamente utilizada para mantener los medios de vida en respuesta a los cambios sociales y medioambientales (Adger *et al.*, 2014: 2). Por tanto, se puede considerar que la migración puede contribuir positivamente a la capacidad de los que se quedan para adaptarse al Cambio Climático, conduciendo igualmente a un aumento neto de la riqueza en las áreas de recepción. Estos resultados son en gran medida dependientes de contexto, pero en general se sugiere que la migración puede mejorar la capacidad de adaptación al Cambio Climático (Barnett y Webber, 2010: 22). En esta dirección, Tacoli reconoce como las políticas de movilidad y migración desempeñan un papel de importancia en los procesos de adaptación al Cambio Climático de individuos y comunidades que permanecen en los lugares de origen, identificando dos factores relevantes a la hora de reducir la vulnerabilidad a los riesgos medioambientales y no medioambientales: la movilidad, ya que no sólo aumenta la resiliencia sino que además permite a los individuos y a los hogares acumular activos; y la diversificación de ingresos, ya fuera a través de la búsqueda de oportunidades a través de la migración o a través de la búsqueda de modos alternativos de vida (Tacoli, 2009: 104).

Uno de los aspectos que reconoce la migración como un factor positivo al posibilitar la capacidad de adaptación de una comunidad frente a la degradación medioambiental, tiene que ver con cómo la migración laboral es un factor de importancia en la diversificación de los ingresos (Noble *et al.*, 2014: 17). Gemmene reconoce en la fuerza de trabajo de los migrantes un factor crucial en los procesos de recuperación de las comunidades, ya que permite disminuir la vulnerabilidad de las mismas y convertir a los migrantes en sectores más valiosos para la sociedad, ya fuera en sus lugares de origen o de destino (Gemmene, 2011: 21). Un fuerte capital social puede obviar la necesidad de reubicarse en caso de afrontar riesgos climáticos por parte de las comunidades, pero

también puede ser un factor importante para determinar el éxito y patrones de la migración como una estrategia adaptativa (Adger *et al.*, 2007: 736). Igualmente, existe el reconocimiento de la migración internacional como un factor para reducir la vulnerabilidad de las personas, las familias y las comunidades a los riesgos ambientales, y aumentar su capacidad de recuperación (Tacoli, 2009; Barnett y Webber, 2010). Estos aspectos los pone de relieve el Informe Foresight con respecto a la migración laboral en los pequeños estados insulares. El Informe reconoce que la oportunidad de permanecer en los lugares de origen es un resultado positivo en muchos aspectos, sin embargo, la capacidad de una comunidad para quedarse puede depender de las oportunidades para la migración voluntaria. En ese sentido la reducción de las opciones de migración para los habitantes de los pequeños estados insulares, puede hacer desaparecer importantes formas de ingresos, principalmente remesas¹⁶³ y dar lugar a una mayor migración a largo plazo de familias o comunidades enteras de forma no planificada e imprevisible (Foresight, 2011: 16).

Estos aspectos pueden suponer también un cambio radical y necesario en la percepción de la migración. La mayoría de las políticas de gestión migratoria tratan de influir en el volumen, la dirección y el tipo de movimiento de la población. Sin embargo, las políticas podrían tener como un objetivo más útil para acomodar los cambios en los patrones de migración que resultan de la degradación del medioambiente, el crecimiento económico o crisis, así como otras transformaciones más amplias. Esto parece ser un elemento esencial de la adaptación al Cambio Climático y otros objetivos de desarrollo (Tacoli, 2009: 114-5). En ese sentido, surgen opiniones como las del IPCC que considera que ampliar las oportunidades para la movilidad puede reducir la vulnerabilidad al Cambio Climático y aumentar la seguridad humana (Adger *et al.*, 2014: 2). Autores como Cour también consideran que la movilidad es clave para el desarrollo sostenible y la mitigación de la pobreza, lo que implica que toda política que tienda a limitar la movilidad o proporcionar incentivos para que las personas se abstengan de moverse si desean hacerlo llevaría, a largo plazo, a situaciones inmanejables (Cour, 2006: 2).

¹⁶³ Reconocidas también por Nicole de Moor como un mecanismo de ayuda para que las comunidades de origen puedan mitigar y / o adaptarse a la degradación del medio ambiente (de Moor, 2011b: 93).

4.5.2. La migración como estrategia adaptativa

La migración como una respuesta adaptativa potencial al Cambio Climático es reconocida, tanto en los informes del IPCC de 2007 como en el de 2014. Este reconocimiento se hace más evidente cuando los entornos locales superan un umbral más allá del cual el sistema ya no es capaz de soportar la mayor parte o la totalidad de la población (Adger *et al.*, 2007: 736; Boko *et al.*, 2007: 452), lo que implica que la migración sea una estrategia de adaptación ampliamente utilizada, ya que reduce los riesgos en lugares altamente vulnerables, además de tener una mayor eficacia cuando se lleva a cabo de una forma adecuada y sensible (Adger *et al.*, 2014: 14).

El estudio histórico de la migración, alimenta igualmente la comprensión de la migración como adaptación dado su reconocimiento como una estrategia de desarrollo puesta en práctica por las sociedades humanas, llegando a cobrar más valor y toma un cariz adaptativo ante una mayor incidencia de los desastres medioambientales y los nuevos desafíos que plantea el Cambio Climático sobre unas comunidades cada vez más vulnerables¹⁶⁴. En ese sentido, Nicole de Moor (2011b: 93) entiende la necesidad de desarrollar un enfoque coherente y positivo de la migración bajo ciertas condiciones, que vincule las políticas en materia de migración, desarrollo y adaptación bajo un entorno cambiante, lo que implica reconocer la migración inducida por problemas medioambientales más como una estrategia de adaptación, que como una falta de adaptación a un entorno cambiante.

Desde una perspectiva vinculada al desarrollo, Barnett y Webber también proponen su análisis de la migración como práctica adaptativa, desde el propio hecho de ser una práctica común a cientos de millones de personas migrantes en todo el mundo que persiguen mejorar sus vidas, las de sus familias y las comunidades desde donde proceden y hacia dónde van. Con esta reflexión en mente, los autores entienden que la migración también es una estrategia que puede ayudar a todos los individuos y grupos humanos vinculados a la migración a mejor adaptarse al Cambio Climático (Barnett y Webber, 2010: 26), además de traer beneficios para el desarrollo dentro de ese propio marco adaptativo. Sin embargo, para alcanzar estos objetivos, se haría necesario ampliar

¹⁶⁴ de Moor explica que cuando la vulnerabilidad a los trastornos medioambientales es alta, y las oportunidades socio-económicas bajas, la migración se utiliza como una estrategia de supervivencia por las comunidades vulnerables, en sus intentos de adaptarse a un entorno cambiante (de Moor, 2011a: 6).

los enfoques y tener en cuenta la interacción de las formas temporales y circulares de la migración como una estrategia de adaptación posible (OIM, 2012: 38).

Susan Martin, reconoce la migración como estrategia adaptativa desde la visión de los estados, ya que aunque muchos países pudieran preferir que su población permaneciera en sus lugares de origen, la migración como estrategia de adaptación se reconoce en dos contextos: en primer lugar, algunos países consideran la migración como una forma de reducir la presión de la población en lugares con ecosistemas frágiles; en segundo lugar, los países reconocen que el reasentamiento de algunas poblaciones puede ser inevitable, dadas las perspectivas de evolución del cambio medioambiental lo que implica el planeamiento de estrategias de reasentamiento (Martin, 2010b).

El trabajo llevado a cabo por la UNU-EHS y por investigadores como Stal y Warner, ha orientado este análisis hacia la necesidad de explorar el papel de los movimientos voluntarios e involuntarios en la sostenibilidad de los resultados de la migración relacionados con el cambio del medioambiente, con el objetivo de que tanto los responsables políticos y los investigadores lleguen a entender si la migración puede representar una forma de adaptación al Cambio Climático, y si es así, cuándo y en qué condiciones la migración puede considerarse como tal (Stal y Warner, 2009: 12). Una de las hipótesis que desarrolló el grupo de trabajo fue que *“la migración puede ser considerada como “adaptación”, si la integridad básica (social, económica, cultural, etc.) de la unidad de adaptación se mantiene, frente a lo que sería una cuestión de mera supervivencia debido a un fallo colectivo a la hora de ofrecer alternativas adecuadas de adaptación”* (Stal y Warner, 2009: 12).

Bardsley y Hugo (2010), consideran que la migración como una estrategia de adaptación al Cambio Climático se puede explicar y analizar desde experiencias positivas y negativas. La migración como una respuesta al Cambio Climático podría ser vista como un fracaso de la adaptación de los métodos in situ, o la migración podría ser percibida como una adaptación positiva ante el empeoramiento de las condiciones ambientales y un componente racional de la adaptación creativa al riesgo ambiental. El primer caso sucedería si los hogares con menos recursos y menos capacidad de reacción vis-a-vis a los cambios medioambientales tuvieran que aceptar un empeoramiento en sus estándares de la vida, y ante la carencia de un apoyo financiero no pudieran

permitirse el lujo de emigrar; el segundo caso puede ocurrir a través de la mejora financiera o de seguridad de los medios de vida, como las remesas de los migrantes urbanos a sus pueblos de origen (Bardsley y Hugo, 2010).

Entre los aspectos fundamentales que se consideraron en los debates desarrollados por la OIM, estaban el fomento y facilitación de formas temporales y circulares de migración, como posibles estrategias de adaptación que permitieran diversificar los medios de subsistencia, generar remesas y fomentar la circulación de experiencia y conocimientos (OIM, 2012: 38). Del mismo modo se propuso, como un marco de referencia mayor, la integración de la migración en los programas nacionales de acción para la adaptación (NAPAs)¹⁶⁵, las estrategias de reducción de la pobreza y los programas nacionales sobre el Cambio Climático (OIM, 2012: 15). Stal y Warner, proponen igualmente la revisión de los NAPAs, con el objetivo de comprender si las formas de migración podrían ser paralelas a cualquiera de las actividades que se proponen en los mismos, como los mecanismos de formación y otras formas de desarrollo de capacidades, inversiones en la gestión de recursos hídricos, saneamiento e infraestructuras públicas, métodos agrícolas orientados a la conservación del agua y el suelo o la diversificación de los medios de subsistencia (Stal y Warner, 2009: 13).

El apoyo al desarrollo de mecanismos de migración legales en beneficio de las personas afectadas por el cambio medioambiental, que igualmente previnieran los desplazamientos forzados, es uno de los argumentos que emplea Nicole de Moor (2011b: 93), poniendo en valor los beneficios de estos marcos legales en un contexto de Cambio Climático si se gestionan con eficacia, dada su capacidad de reducir las crisis humanitarias y los conflictos. Como un marco normativo específico, que también han estudiado autores como de Moor (2011b) o McAdam (2009) entre otros autores, está el de la migración laboral internacional entendida como una estrategia de adaptación, que permite igualmente profundizar en el estudio de las desigualdades en los flujos de mano de obra y el acceso a la posibilidad de migrar, sobre todo de la migración internacional.

¹⁶⁵ El estudio de Karen Hardee y Clive Mutunga (2010) sobre los NAPAS muestra que 18 de los Planes estudiados vinculan el Cambio Climático con las migraciones, como la migración de personas y ganado en Níger y Burundi, el desplazamiento de al menos un 10% de la población y pérdida de tierras en Comores, las previsiones que llevan a considerar la migración de personas en zonas costeras de Tanzania, el desplazamiento de personas de zonas densamente pobladas de Burkina Faso y Ruanda en búsqueda de mejores condiciones de vida y el impacto medioambiental negativo para las zonas de acogida que esto puede suponer. Estos problemas medioambientales en los nuevos asentamientos se observan igualmente en los NAPAS de Samoa, Djibouti, Gambia o las Islas Salomón (Hardee y Mutunga, 2010: 120).

Más allá de los aspectos y casos positivos de estudio, McAdam considera esta opción como limitada en muchas partes del mundo debido a las restricciones o abusos que se pueden dar sobre los desplazados, orientando el debate hacia la necesidad previa de defender los derechos de las personas en casos de desplazamientos masivos de personas por causas climáticas. En este sentido, en muchos casos el tratamiento de las personas deriva hacia su trato como unidades de trabajo, en lugar de individuos y comunidades con derechos y dignidad, y las consecuencias que implica esta situación sobre su pérdida de soberanía (McAdam, 2009: 22).

Considerando aspectos vinculados al empleo, McLeman y Smit, reconocen que la capacidad de migrar como una estrategia adaptativa no es igualmente accesible a todos los miembros de una comunidad (McLeman y Smit, 2006: 38) y que la decisión de migrar no está únicamente controlada por individuos, hogares, o los gobiernos locales y estatales, sino también por el proveedor de empleo (McLeman y Smit, 2006: 46).¹⁶⁶ En este contexto, el informe del IPCC a partir de estudios en Asia y Norte América, identifica la presencia de un fuerte capital social, como un factor que puede llegar a evitar la necesidad de reubicación frente al riesgo, y es también un factor importante para determinar el éxito y los patrones de la migración como una estrategia adaptativa (Adger *et al.*, 2007: 736). El informe del IPCC, en el caso de África, también reconoce el factor laboral como una respuesta adaptativa pero no únicamente ante periodos de estrés climático, ya que en otros medioambientes degradados, la migración es también un modo dominante de la mano de obra (migración estacional), proporcionando una fuente de sustento crítica para muchas familias y comunidades (Boko *et al.*, 2007: 452).

Otro aspecto que desde el IPCC se señala al considerar la migración como un proceso exitoso de adaptación es el vinculado a las redes sociales y la generación de remesas para los lugares de origen. Así, cuando los hogares disponen de fuertes redes sociales a nivel local, los procesos de adaptación no tendrán como objetivo principal la migración; sin embargo, si las redes son más amplias en la distancia, o forman parte de una comunidad transnacional, es más probable que las posibles respuestas adaptativas lleven a una migración de larga distancia fuera de las zonas de riesgo (Adger *et al.*, 2007: 736).

¹⁶⁶ McLeman y Smit desarrollan su argumentación a partir del análisis del caso de la Dust Bowl en Oklahoma en los años treinta del siglo XX.

4.5.2.1. Costes negativos de la migración y la reubicación

A pesar del reconocimiento general de los aspectos positivos que puede tener la migración como una estrategia adaptativa a los impactos del Cambio Climático, igualmente se han identificado diversos aspectos que pueden hacer suponer impactos negativos tanto para los migrantes como para las comunidades de origen.

El IPCC entiende los costos negativos que pueden tener la migración y la reubicación dado los grandes costos sociales que se pueden asociar con impactos inaceptables en términos de derechos humanos y sostenibilidad (Adger *et al.*, 2014: 14). En ese sentido, se considera que una de las razones para que la migración como estrategia adaptativa no haya sido abordada en extensión hasta ahora en la literatura sobre la adaptación al Cambio Climático, tiene que ver en parte porque está totalmente fuera del rango aceptable de propuestas (Adger *et al.*, 2007: 736). Jane McAdam afirma en este sentido que una consecuencia peligrosa de la defensa de la migración como una medida de adaptación puede ser el enviar una señal a los Estados que las emisiones no deben ser reducidas, siempre y cuando acepten el “resolver” el problema de los desplazados medioambientales (McAdam, 2009: 22). Desde el propio IPCC de 2007 se considera que ante un Cambio Climático peligroso en el ámbito rural, la posibilidad de reubicación representaría un límite en la adaptación, siendo en ciertos momentos un mecanismo necesario pero no deseable (Adger *et al.*, 2007: 736), o como expresa el informe de 2014, no hay evidencias suficientes para juzgar la eficacia del reasentamiento como adaptación al Cambio Climático (Adger *et al.*, 2014: 2).

La comprensión de la migración como una estrategia adaptativa también está vinculada a los diferentes contextos geográficos y físicos de las poblaciones afectadas. En el caso del aumento del nivel del mar, y en el caso más evidente de las Islas Estado del Pacífico, el IPCC considera que un aumento del nivel del mar pondría en peligro las condiciones de vida de las poblaciones, haciendo imposible su permanencia en los hogares. Sin embargo, forzar la reubicación supondría un límite a las capacidades de adaptación de estas poblaciones que se verían obligadas a reubicarse sin poder poner en práctica medidas de respuesta *in situ* (Adger *et al.*, 2007: 736). En estos casos el IPCC

reconoce los trabajos de Patel (2006) y Barnett (2005)¹⁶⁷ como argumentos que sostienen que habría enormes costos económicos, culturales y humanos si estas poblaciones tuvieran que abandonar sus territorios establecidos y trasladarse a nuevos lugares. Estos supuestos coinciden con lo propuesto por Barnett y Adger (2003: 327), al afirmar que la propia pérdida de soberanía está en riesgo debido a cómo impacta el Cambio Climático sobre el bienestar humano y los derechos humanos, además de que la posibilidad de reasentarse podría ser un límite a la capacidad de adaptación (Adger *et al.*, 2007: 736). En esta dirección Barnett y Webber (2010: 26), consideran que al menos un tipo de migración, el reasentamiento de comunidades, rara vez conduce a resultados positivos. Por su parte, Warner y Laczko (2008: 245) consideran los aspectos positivos y negativos de los reasentamientos, estando entre los primeros el hecho que con el reasentamiento se desplazan a las poblaciones fuera de las zonas de riesgo y daño, y entre los aspectos menos deseables esta exponer a los desplazados a la pérdida de medios de vida, acumular deudas o sufrir desarticulación social.

De hecho, los reasentamientos voluntarios o forzados de individuos y comunidades, entendidos como estrategias adaptativas a los impactos del Cambio Climático, pueden ser en sí mismos “desastres secundarios” según explican Stal y Warner (2009: 13). La insuficiencia de fondos, una mala planificación y ejecución, o la propia incapacidad de proponer soluciones sostenibles permanentes tras el desplazamiento son factores de importancia al respecto. En este contexto, los reasentamientos de los Pequeños Estados Insulares surgen como algo más que un marco de pruebas que permita comprobar la viabilidad de los reasentamientos como estrategias adaptativas fiables. El IPCC, al plantear Nueva Zelanda como destino para reubicar esos posibles flujos de desplazados desde islas más pequeñas de la región, considera la existencia de argumentos en contra de estas estrategias debido a los posibles costes económicos, culturales o humanos en el caso que grandes poblaciones y comunidades tuvieran que abandonar sus territorios de origen y trasladarse a nuevos lugares (Adger *et al.*, 2007: 736).

Susan Martin considera en este caso de posibles reasentamientos de poblaciones y naciones insulares y en general de poblaciones afectadas por el Cambio Climático, la necesidad de evitar repetir los problemas identificados en otros casos de reasentamiento

¹⁶⁷ A través de los siguientes artículos: Patel, S.S. (2006), “Climate science: A sinking feeling”. *Nature*, 440, 734-736; Barnett, J. (2005), “Titanic states? Impacts and responses to climate change in the Pacific islands”. *Journal of International Affairs*, 59, 203-219.

anteriores, remarcando la importancia de determinadas acciones como: el desarrollo de políticas de admisión adecuadas en los países de destino potenciales; identificación de casos exitosos de reasentamiento, que respeten los derechos de los reasentados y supongan una mejora de la situación económica y social; la formación y asistencia técnica que necesitan los organismos encargados del reasentamiento, ya fuera en el transcurso o para evitar los reasentamientos o; la participación y adopción por parte de las comunidades afectadas de las acciones a llevar a cabo en el reasentamiento (Martin, 2010b: 7).¹⁶⁸

4.5.2.2. La Migración inversa en el contexto de la migración como adaptación

Por último, se consideran los procesos de migración inversa experimentados frente a los trayectos originarios del campo a la ciudad, y que lleva a los migrantes a decidir volver a sus lugares de origen debido, por ejemplo, a los procesos de saturación de los grandes núcleos urbanos o industriales, o las crisis económicas que impiden cubrir la demanda de oportunidades de las masas migrantes rurales. Por tanto, y ante la posibilidad de tener en sus lugares de origen la posibilidad de tener una tierra en propiedad y unos ingresos mínimos de subsistencia, los migrantes pueden plantearse positivamente la decisión de migrar de vuelta y volver al campo. Sin embargo, en algunos casos esos migrantes vuelven a sus lugares de origen en peores condiciones de las que salieron, generando además, una mayor dependencia de su entorno y los recursos naturales.¹⁶⁹

Como casos positivos, se proponen las experiencias en la Amazonia de Brasil, donde el desempleo en los centros urbanos ha impulsado la migración de la ciudad al campo, a pesar de que a veces este traslado no tenga el éxito esperado. Así, encontrar un empleo

¹⁶⁸ Entre los ejemplos prácticos sobre el terreno, la autora considera mecanismos que tengan un importante componente proactivo a la hora de pensar en el reasentamiento, como los sistemas de alerta temprana y preparación de emergencias para reducir el desplazamiento ante desastres naturales relacionados con el Cambio Climático, como el caso de Tuvalu y su programa (*Strengthening Community Disaster Preparedness and Response Potential*) que incluye planes de rescate y reasentamiento tras el desastre o; los sistemas de alerta temprana en Mozambique que permiten identificar áreas de riesgo y vulnerables, así como reasentar o reubicar a las poblaciones de las zonas propensas a inundaciones y ciclones (Martin, 2010b: 3).

¹⁶⁹ La crisis económica llevó a que en la ciudad India de Surat, de 200.000 a 400.000 trabajadores de la industria de los diamantes regresaran a sus aldeas, de forma similar, la mitad de trabajadores migrantes de la construcción de Bangalore (500.000) dejaron la ciudad en busca de empleo en otros lugares. Estas pérdidas de puestos de trabajo afectaron principalmente a trabajadores del sector informal que con remuneraciones bajas, se vieron obligados a regresar en muchos casos a sus zonas de origen rural, que ya estaban en graves dificultades económicas y medioambientales, lo que implica una seria reconsideración de las prioridades de desarrollo rural y un esfuerzo inmediato para promover las oportunidades de empleo en estas áreas (Matta, 2009: 37).

como trabajador agrícola fue una motivación importante para reasentar a familias y personas, en particular en los casos en que el desplazamiento fue desde los centros urbanos (Parry *et al.*, 2010: 161). La investigación de Finan y Nelson (2001), mencionada por el IPCC, también refuerza estos discursos sobre la migración inversa en Brasil, donde las políticas gubernamentales que promueven programas de jubilación en áreas rurales ha aumentado la capacidad de adaptación en los hogares rurales y al mismo tiempo ha supuesto un factor de atracción al campo de jóvenes solteros que estaban desarrollando proyectos de vida poco exitosos en zonas urbanas (Finan y Nelson, 2001: 107; Adger *et al.*, 2007: 736).

El estudio de la influencia de las remesas en la migración transnacional en Guatemala realizado por Moran-Taylor (2010) resulta de interés dada su conceptualización temporal en el marco de la recesión global, así como su análisis de las relaciones humanas con la tierra, y cómo esta relación se altera (e incluso se fragmenta) por razones económicas relacionadas con la migración, la presión demográfica y los factores políticos y económicos que se desarrollan en diferentes escalas, de lo local a lo macro (Moran-Taylor, 2010: 211). Moran observa como en el caso de Guatemala, las remesas económicas disminuyeron al menos un 10% en Guatemala para el año 2009 y la proyección para 2010 fue también similar. Pero lo interesante de este estudio para el presente análisis es como debido a la recesión en EE.UU. y las restrictivas leyes de inmigración, muchos migrantes guatemaltecos decidieron regresar a su país (Moran Taylor, 2010: 212). En ese sentido, las preguntas que se plantean giran sobre que podría hacer el inmigrante en su regreso a casa, más si cabe desde su perfil socioeconómico, como campesinos empobrecidos que vuelven a una economía con problemas de liquidez. Una de los hallazgos de la investigación es que cada vez un mayor número de personas recurren al consumo de combustibles gratuitos o más baratos como es la leña, tanto para cocinar como para calentarse, lo que lleva a preguntarse el impacto que sobre los bosques tendría esta práctica en estas sociedades empobrecidas (Moran-Taylor, 2010: 210).

Como una de las respuestas propuestas ante estas posibles situaciones, Afifi y Warner desde su demanda de la ampliación de los acuerdos nacionales, regionales e internacionales con el objetivo de incluir y ofrecer protección a los migrantes medioambientales, consideran ampliar esa protección a aquellas personas que viajan de

regreso a sus países o regiones con el objetivo de reiniciar sus medios de vida y ayudarles en la reconstrucción y adaptación (Afifi y Warner, 2008: 21). Igualmente, se quiere mencionar el enfoque basado en el concepto de “remesas sociales” definidas en un principio por Levitt (1996: 2; 2001: 54) como *“las ideas, los comportamientos, las identidades y el capital social que fluye desde las comunidades de destino hacia las comunidades de origen”*. Igualmente, Gakunzi (2006: 7) considera que las remesas sociales juegan un papel importante en la formación de la colectividad transnacional, trayendo los impactos sociales de la migración al frente y siendo también un factor potencial en la ayuda al desarrollo de la comunidad. En este contexto, cobra importancia la definición de Juan Flores (2009: 39) de migración de retorno, como aquella que trae de vuelta la capacidad y el incentivo del migrante para cambiar la sociedad a la que regresa.

CAPITULO 5. RESPUESTAS AL DESAFIO DEL CAMBIO CLIMÁTICO DESDE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

5.1. La economía verde y las dimensiones sociales del Cambio Climático

Durante las últimas décadas, diversas crisis entrelazadas e interdependientes han afectado de diferentes formas al conjunto de la economía y la sociedad. Más allá de la reciente crisis, vinculada principalmente al sistema financiero global, otros problemas globales vinculados a la producción de combustibles fósiles, el clima, la diversidad biológica, los alimentos o el agua (PNUMA, 2011: 1), vienen interactuando dentro del actual modelo de desarrollo provocando el aumento de condiciones generadoras de desigualdad social a nivel global; ya fuera con un aumento de las relaciones de dependencia injustas entre países desarrollados y en desarrollo, así como entre aquellos grupos sociales más y menos vulnerables. De hecho, este aumento de la desigualdad está llevando a un debilitamiento cada vez mayor de la cohesión social y la estabilidad política, incidiendo directamente sobre los avances que pudieran existir en las políticas de desarrollo y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para erradicar la pobreza extrema. Este agravamiento de problemas sociales persistentes, se traduce en la pérdida de empleos, inseguridad socioeconómica, pobreza, y una estabilidad social amenazada (PNUMA, 2011: 1) expresandose en unos cada vez mayores niveles de desempleo a nivel mundial afectando a 200 millones de personas, con uno de cada tres trabajadores viviendo en la pobreza y 5.100 millones de personas sin un acceso a una protección social básica (OIT, 2012a: xxi).

El Cambio Climático aparece como un factor fundamental en este escenario de crisis global, y se incrementa ante la falta de respuesta y perseverancia de modelos de consumo y producción, que inciden en los procesos de degradación de la tierra, deforestación o pesca indiscriminada, además de una cada vez mayor generación de residuos. La escasez de recursos como el agua, los alimentos, la energía y otros bienes, llevan al consiguiente aumento de la desigualdad y pobreza, en especial en los países y regiones más vulnerables (OIT, 2012a: 1), donde se incrementan las tasas de desnutrición, inseguridad alimentaria, enfermedades, mortalidad infantil, pobreza o desigualdad de renta debido al cambio de los patrones climáticos (OIT, 2012a: 6).

Teniendo en cuenta las marcadas diferencias entre regiones y zonas geográficas, los informes del IPCC han tenido en cuenta la especial vulnerabilidad de las poblaciones más pobres a sufrir los impactos del Cambio Climático sobre todo cuando se enfrentan a múltiples tensiones (IPCC, 2007a; Field *et al.*, 2014a), donde también aparecen como principales impulsores del aumento de esta vulnerabilidad los factores de desarrollo socioeconómico, que afectan las tasas de crecimiento con mayor intensidad (Stern, 2006: 101), como la presión demográfica, el crecimiento urbano no regulado, la migración rural asociada a la pobreza, la baja inversión en infraestructura y servicios, y los problemas de coordinación intersectorial (Magrin *et al.*, 2007: 585). Costes económicos y sociales que aumentan en base a la inacción y la falta de una respuesta eficaz.

En cuanto a los costes económicos, la OIT, coincidiendo con otros informes como el Informe Stern (2007), considera que los costes en términos de los niveles de producción y productividad agregada serán considerables si no se toman medidas para reducir las emisiones de GEI¹⁷⁰, traduciéndose en unos niveles de productividad más bajos y unas previsiones de pérdida continua del consumo global para 2050 afectando significativamente a los niveles de vida (OIT, 2012a: 5).

El desarrollo de un modelo de “Economía Verde” ha sido una de las respuestas más importantes frente a estas evidencias y las demandas de un modelo global de desarrollo sostenible, siendo la Agencia Medioambiental de las Naciones Unidas (PNUMA), uno de los organismos principales que ha propuesto y liderado este cambio de modelo.

El PNUMA, considera que el logro de un desarrollo sostenible como marco general, necesitara de una economía adecuada y correcta que mejore el bienestar humano y la equidad social, a la vez que reduce los riesgos y la degradación medioambiental (PNUMA, 2011: 2). Con ese objetivo, se propone una transición hacia una economía verde para la creación de empleo decente y mayor inclusión social, en donde tres

¹⁷⁰ Para calcular el impacto del aumento de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en el crecimiento económico, desde la OIT se expandió el modelo de vínculos económicos globales (GEL, por sus siglas en inglés) para simular el comportamiento de una empresa en ese contexto. En particular, el modelo estima que, de continuar el escenario actual, los niveles de productividad en 2030 serán un 2,4 por ciento más bajos que en la actualidad y un 7,2 por ciento más bajos para 2050 (OIT, 2012a: 4). Si no se ponen en práctica políticas de mitigación del Cambio Climático, también habrá una pérdida continua de consumo global per cápita del 14 por ciento para 2050 (OIT, 2012a: 5).

aspectos aparecen como fundamentales: reconocer que el *enverdecimiento* de la economía no sólo hace aumentar la riqueza, sobre todo en los bienes comunes ecológicos o el capital natural, sino que también produce una mayor tasa de crecimiento del PIB; el mantenimiento y conservación de los bienes comunes ecológicos influyen positivamente en la erradicación de la pobreza; y los efectos positivos de la economía verde sobrepasarán la pérdida de empleos en la “economía marrón”, aunque se deberá invertir en el re-entrenamiento y la re-educación de los trabajadores (PNUMA, 2011: 6).

Las políticas de desarrollo basadas en el crecimiento económico, y la creación de empleo y renta en su dependencia de los recursos y los sistemas naturales, están generando una degradación y una pérdida de los mismos nunca vista. Sin embargo, las respuestas a esta realidad también pueden partir de la comprensión que es, de estos propios factores, desde donde se puede restablecer y mejorar la sostenibilidad ambiental (OIT, 2012a: xxi). A partir de algunas de las conclusiones específicas del informe del PNUMA se reconocen aspectos de importancia, vinculados a la economía verde, que permiten aumentar la resiliencia, las condiciones de vida de las comunidades y la mitigación de la pobreza en muchas áreas de renta baja; a saber: el incremento de la reforestación como un factor que permite la mejora económica, el apoyo a la agricultura y el sustento de la población rural (PNUMA, 2011: 7); el mantenimiento de niveles sostenibles de pesca que garanticen ingresos a largo plazo (PNUMA, 2011: 10); la necesidad de aumentar las inversiones y la mejora y el suministro y eficiencia de agua en situaciones de mayor escasez (PNUMA, 2011: 9); facilitar el acceso a la tierra de las comunidades agrícolas empobrecidas (PNUMA, 2011: 10); aumentar la inversión hacia los activos naturales que utilizan los más pobres para ganarse su sustento, como agua y servicios de saneamiento o energías renovables para eliminar la pobreza energética (PNUMA, 2011: 11); o, a través de políticas de turismo bien planificadas que desde la sostenibilidad benefician las economías locales (PNUMA, 2011: 12).

Por tanto, entre los desafíos para conseguir una economía más verde, está el enfrentar los problemas de inclusión y sostenibilidad social con el objetivo de lograr una transición justa, que amortigüe posibles riesgos, lo que lleva, desde un enfoque basado en el desarrollo sostenible, a situar a las personas, el planeta y la equidad social en el corazón de la toma de decisiones. En ese sentido, se hacen necesarias políticas socio-laborales que complementen las políticas económicas y medioambientales como:

instaurar políticas sociales y laborales, esenciales para un desarrollo sostenible con inclusión social; dar prioridad a políticas en materia de educación y formación que faciliten la transición profesional y mejoren la empleabilidad; asegurar resultados equitativos para mujeres y hombres; e intensificar la protección social para el desarrollo sostenible (OIT, 2012a: xi). Potenciar estos aspectos se hace necesario dado que son los más vulnerables aquellos que sufrirán en mayor medida los impactos del Cambio Climático, así como los costes de una transición hacia una economía verde (UNRISD, 2012: 1).¹⁷¹

Se hace necesario, por tanto, promover un fuerte pilar social de las políticas climáticas, que integrado en los enfoques científico-medioambientales tradicionales, permita reconocer las dimensiones sociales y los impactos de la economía y los modelos de desarrollo en la incidencia del Cambio Climático, a la vez que sirva de activador de una nueva transición hacia un modelo más respetuoso con el medioambiente (UN TT SDCC, 2011: 29). Este es uno de las principales argumentos que el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Dimensiones Sociales del Cambio Climático¹⁷² expuso en su informe publicado en 2011, considerando que las personas deben estar en el centro de cualquier transición exitosa hacia un escenario global de menores emisiones y mayor resiliencia, y en donde los grupos más vulnerables deben ser una parte importante en la elaboración de soluciones (UN TT SDCC, 2011: 3).

Pero no es únicamente una cuestión de integrar las dimensiones sociales, sino que esta dimensión debe ser un componente principal, si se quiere alcanzar el éxito de las agendas de desarrollo como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el marco general de los derechos humanos (UN TT SDCC, 2011: 13). En ese sentido, entre los objetivos de esta transición se debe incluir *“el cumplimiento de las necesidades básicas, el*

¹⁷¹ El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) toma este aspecto como el primero de los hallazgos de su investigación, al identificar las dimensiones sociales de la Economía Verde, donde igualmente encuentra que las aproximaciones basadas en un modelo de mercado pueden tener resultados contradictorios; el problema de la desigualdad no debe ser ignorado; las políticas sociales son herramientas fundamentales para alcanzar una economía verde equitativa y justa; la necesidad de identificar a los ganadores y perdedores de la regulación medioambiental; una coherencia en las políticas debe ir más allá de la coordinación de políticas; la gobernanza puede ser tanto colaborativa como respondida; la participación tiene que ver tanto con las organizaciones y la negociación colectiva como con la consulta; aproximaciones basadas en la comunidad deben ser informadas y apoyadas por las políticas; el activismo debe estar sustentado localmente y conectado globalmente (UNRISD, 2012).

¹⁷² El Grupo de trabajo estaba compuesto por las siguientes agencias de las Naciones Unidas y otros organismos: FAO, OIT, OIM, ITU, OHCHR, UNAIDS, UNDESA, PNUD, UNESCO, UNFPA, UN-HABITAT, UNICEF, UNITAR, EIRD/ONU, UNRISD, UNU, UN Mujer, Banco Mundial, WFP y OMS.

disfrute de los derechos humanos, la salud, la equidad, la protección social, el trabajo decente, la igualdad de participación y el buen gobierno” (UN TT SDCC, 2011: 3).

El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Dimensiones Sociales del Cambio Climático propone cuatro razones con las que justifica esta inclusión de la dimensión social del Cambio Climático: su reconocimiento, aunque limitado en su aplicación práctica, en los acuerdos climáticos existentes¹⁷³; la inclusión de la dimensión social en la política climática como un requisito previo para garantizar el respeto de los derechos humanos; la eficacia de las políticas climáticas se verán reforzadas si las dimensiones sociales están totalmente integradas; y la integración de las dimensiones sociales reforzarán y ampliarán los resultados de las sinergias entre la agenda del Cambio Climático y las del desarrollo sostenible y los derechos humanos, tanto en relación a sus objetivos como a sus medios de realización (UN TT SDCC, 2011: 6).

Entre los medios que se proponen desde este documento para integrar la dimensión social del Cambio Climático en políticas y programas se proponen: la participación activa, que permite a todas las personas una oportunidad real de influir y mejorar la formulación y aplicación de políticas; la responsabilidad de los Estados como sujetos jurídicamente responsables de mantener y respetar los compromisos que han contraído en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos, las normas laborales junto con sus propias constituciones y legislaciones nacionales; la no discriminación y la equidad, con especial atención a la situación de los grupos marginados, discriminados y vulnerables en el contexto de las políticas de mitigación y adaptación; el empoderamiento en donde las decisiones, políticas e iniciativas relacionadas con el Cambio Climático deben capacitar a los participantes locales a la vez que evitar reforzar los desequilibrios de poder existentes; y la transparencia, ya que las políticas climáticas deben ponerse en práctica de manera transparente, proporcionando acceso total a la información a todos los interesados (UN TT SDCC, 2011: 31).

¹⁷³ En ese sentido, este Informe Conjunto sobre las dimensiones sociales del Cambio Climático reconoce que los objetivos de desarrollo económico, desarrollo social y erradicación de la pobreza en sus diferentes dimensiones sociales, están incorporados en el texto de la CMNUCC y denotan una clara legitimidad para la inclusión de las dimensiones sociales en la arquitectura internacional del Cambio Climático, principalmente en los artículos 1 y 4 en aspectos relacionados con los impactos del Cambio Climático, medidas políticas y como una prioridad general de los estados en desarrollo (UN TT SDCC, 2011: 6), considerando que proporcionan una legitimidad y lenguaje claro sobre los que la comunidad internacional puede construir con firmeza un pilar "social" del régimen del Cambio Climático (UN TT SDCC, 2011: 7).

Pese a todo, los esfuerzos dedicados a integrar la dimensión social en las políticas climáticas se reconocen como insuficientes; lo que implica renovar y ampliar el enfoque, a partir de una mayor interconexión de las políticas climáticas con otros aspectos mencionados como el cumplimiento de los derechos humanos, o las políticas para la erradicación de la pobreza (UN TT SDCC, 2011: 10). Desde el Boletín Internacional de Investigación Sindical, Rosemberg ha recordado que existe un déficit a la hora de desarrollar e implementar políticas climáticas y sociales coherentes coordinadas y/o conjuntas que hagan que las sociedades sean más resilientes (Rosemberg, 2010: 140). Como un apunte que introduce y refuerza la temática de este estudio, el Informe Foresight (2011: 26) considera que las respuestas y la acción requerida al abordar las migraciones vinculadas al Cambio Climático deben realizarse por un amplio grupo de responsables políticos y no sólo por aquellos relacionados con ámbitos de estudio vinculados al medioambiente o las migraciones.

Por tanto, desde el reconocimiento de estos vacíos en el enfoque, y desde la necesidad de enfrentar mejor las necesidades reales de las sociedades bajo unos contextos sociales, económicos, demográficos y geográficos cambiantes (Sustainlabour y PNUMA, 2008: 92) se puede permitir el considerar de una forma coherente y justificada el mandato de la OIT a la hora de enfrentar los problemas sociales derivados del Cambio Climático, y en este caso los diversos desafíos que proponen los procesos de migración inducidos por el clima. La visión del informe Foresight es aclaratoria al respecto, ya que considera que no es cuestión únicamente de tener en cuenta únicamente las intervenciones políticas futuras que se ocupen de la migración, sino también considerar la coherencia con otras políticas que pudieran afectar a la migración de una forma indirecta (Foresight, 2011: 125) y como aduce Rosemberg a partir del desarrollo del concepto de la Transición Justa, demostrar que *“las políticas medioambientales y sociales no se contraponen, sino que pueden apoyarse mutuamente”* (Rosemberg, 2010: 156).

5.2. La Organización Internacional del Trabajo y su aproximación al Cambio Climático

Los argumentos expuestos con anterioridad se consideran adecuados para justificar la aproximación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹⁷⁴ al Cambio

¹⁷⁴ Creada en 1919, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aúna la acción de los gobiernos, empleadores y trabajadores de sus 177 Estados miembros para impulsar la justicia social y mejorar las

Climático, dado el reconocimiento de las causas y consecuencias sociales y económicas del mismo, y la necesidad en el diseño de respuestas integradas y multidimensionales al respecto. De hecho, este enfoque ha sido reconocido por la propia organización, tal y como expresa su informe titulado “*Hacia el desarrollo sostenible*” (2012), donde se reconoce una fuerte vinculación entre los desafíos medioambientales y socioeconómicos lo que lleva a demandar, dada la urgencia y escala de los mismos, una serie de respuestas desde una perspectiva conjunta, integral y complementaria (OIT, 2012a: xxi). En ese sentido, los impactos del Cambio Climático sobre empresas y trabajadores, mercados laborales, ingresos, protección social y pobreza entre otros ámbitos, son altamente relevantes para el cumplimiento e implementación del mandato estipulado en la Constitución y las normas internacionales del trabajo elaboradas por la OIT. El reconocimiento de estos impactos debe suponer, igualmente, que las políticas de adaptación y de mitigación integren políticas y estrategias que refuercen la protección social, el desarrollo empresarial y la creación de empleo (Harsdoff *et al.*, 2011; OIT, 2007b: 10, párr. 46).

Integrar la incidencia del Cambio Climático, así como las medidas de respuesta en las esferas de la mitigación y adaptación, hacia los ámbitos de la producción y el empleo, implicará también transformaciones en los patrones de producción y consumo o la incidencia de grandes cambios en los mercados de trabajo y los medios de vida. Los impactos sobre el empleo, son de una especial relevancia ya que aunque existen unas condiciones negativas vinculadas a estas transformaciones, también pueden generarse ciertas mejoras y un aumento de las oportunidades, a partir de un aumento de la productividad de recursos y mano de obra, y en donde serán de una importancia fundamental el desarrollo amplio del sector de los empleos verdes (OIT, 2007b: 9, párr. 42). Pero existen otros ámbitos bajo los que también trabaja la OIT, que han recibido cierta atención y bajo los que se han desarrollado políticas y propuestas con el objetivo de evitar la invisibilidad de los impactos sociales del Cambio Climático, ya fuera en áreas como los derechos laborales, el diálogo social, políticas de empleo, mecanismos de protección social o la propia migración laboral, y que se pueden desagregar aún más en ámbitos como condiciones de trabajo e ingresos decentes, salud, igualdad de género, educación, protección social o seguridad alimentaria (Sánchez y Poschen, 2010: 2).

Un documento fundamental que ha trazado la trayectoria y el enfoque que ha propuesto la OIT, con respecto al Cambio Climático, es el informe sobre *“Trabajo decente para un desarrollo sostenible”* dirigido a la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) por el Director General de la OIT, Juan Somavía en 2007 donde, y siguiendo las acciones prioritarias establecidas por el Secretario General de Naciones Unidas, se reconoció la necesidad por parte de la organización de *“emprender un esfuerzo importante en materia de investigaciones y de políticas para determinar el alcance y la naturaleza de la transformación del empleo que acompañará el cambio a modelos más sostenibles de producción y consumo, y en particular a una economía menos dependiente del carbono”* (OIT, 2007a: 7).¹⁷⁵ Como respuesta a esta demanda se han propuesto modelos de cooperación con otras organizaciones internacionales (UN TT SDCC, 2011) y más en particular con el PNUMA (PNUMA *et al.*, 2008b), haciendo efectiva la voluntad de comenzar una transición hacia los empleos verdes, contribuir a llenar los vacíos de conocimiento y a la formulación de políticas, y ayudar a los países miembros como parte de los Programas de Trabajo Decente por País (Poschen, 2007: 11).

El Pacto Mundial para el Empleo de 2009 ha supuesto igualmente otro hito en la integración en la agenda de la OIT de los asuntos climáticos y medioambientales. Desde este documento se ha destacado entre otros aspectos: la transformación de la economía hacia actividades con baja emisión de carbono y respetuosas con el medioambiente; la creación de empleo y generar nuevas oportunidades de trabajo decente a través de la promoción y el desarrollo de empresas sostenibles y las inversiones en sectores intensivos en empleo incluidos los empleos verdes; o reconocer el valor de la

¹⁷⁵ Somavía identificó algunas cuestiones prioritarias con el objetivo de desarrollar esta nuevo ámbito de trabajo entre las que se encontraban: promover el diálogo social nacional e internacional sobre el medio ambiente y el mundo del trabajo entre los constituyentes de la OIT; promover las investigaciones sobre el Cambio Climático, las medidas de mitigación sobre la producción y los modelos de consumo, la lucha contra la pobreza y las oportunidades futuras de empleo e ingresos; un programa de apoyo a la creación de nuevos empleos «verdes» en varios sectores prioritarios, como las fuentes de energías renovables, la conservación de energía, la captación de carbono, las nuevas tecnologías con un bajo contenido de carbono, la construcción, el transporte público y la eliminación de los desechos; políticas de protección social y de políticas activas de mercado de trabajo diseñadas para apoyar el ajuste del empleo a los cambios tecnológicos y comerciales; medidas destinadas a facilitar una transición justa de las trabajadoras y los trabajadores; apoyar iniciativas en materia de educación y formación que faciliten el desarrollo de las calificaciones necesarias para la creación de nuevos empleos verdes y para facilitar la transición de los trabajadores que perderán sus “viejos” empleos; nuevas técnicas de evaluación para mejorar las estimaciones y, cuando sea posible, aumentar las repercusiones que tienen sobre empleo e ingresos las inversiones en infraestructura públicas y privadas de gran escala; reforzar la capacidad institucional para tratar de manera más eficaz los efectos que tengan sobre empleo e ingresos las iniciativas de desarrollo sostenible, con el apoyo del resto de actores institucionales y la sociedad civil (OIT, 2007a: 7-8).

agricultura en las economías en desarrollo o la necesidad de infraestructuras, industrias y empleos en el sector rural (OIT, 2009e).

A continuación se desarrollan cuatro aspectos fundamentales en el mandato y políticas desarrolladas por la OIT, así como su integración bajo un marco general de políticas climáticas: el trabajo decente, el diálogo social, el mandato hacia una transición justa, y las propias políticas y marcos de adaptación que deben guiar la acción de la OIT.

5.2.1. El Programa de Trabajo Decente y su relación con el Cambio Climático y la pobreza

Cada vez un mayor número de personas, comunidades y países enfrentan de diferentes formas el incremento de déficits, carencias y exclusiones vinculadas al desempleo y el subempleo. Estos empleos en muchos casos son de baja calidad e improductivos, además de desarrollarse en condiciones de inseguridad, ya fuera física, debido a las condiciones de los lugares de trabajo, o económica, debido a las dificultades para recibir regularmente los salarios. Del mismo modo, esta situación se ve agravada por la ausencia de derechos, como en el caso de la explotación de los trabajadores migrantes, cuestiones de género, falta de representación y voz, o unos insuficientes mecanismos de protección y solidaridad ante la enfermedad, la discapacidad y la vejez (PNUMA *et al.*, 2008b: 278-9). En respuesta a estos desafíos la OIT en 1999 propuso el concepto de “Trabajo Decente”, mostrando su voluntad de incorporarlo de una forma progresiva a las políticas y estrategias nacionales de desarrollo de los países miembros, siendo explicado por Juan Somavía, Director General de la OIT en ese momento, de esta forma: *“la finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”* (OIT, 1999: 4).

El enfoque del trabajo decente y la puesta en práctica del Programa de Trabajo Decente de la OIT se articula a través de cuatro ejes estratégicos que cubren aspectos tanto cuantitativos como cualitativos y fue expuesto también por el Director General en su presentación *“la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo; el empleo; la protección social y el diálogo social”* (OIT, 1999: 4) viéndose desarrollados con más profundidad en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008, donde entre los alcances y principios de la Declaración, y con el

objetivo de que, frente a un contexto de cambios acelerados, los compromisos y esfuerzos desde la OIT deberían basarse en cuatro objetivos estratégicos a través de los cuales se plasmaría el Programa de Trabajo Decente, a saber (OIT, 2008a: 9-11):

- Promoviendo el empleo bajo un marco institucional y económico que permita que las personas adquieran y actualicen sus capacidades y competencias para trabajar de manera productiva, y en donde las empresas, públicas y privadas, sean sostenibles, facilitando el crecimiento y la generación de oportunidades y perspectivas de empleo e ingresos para todos, que lleve a la sociedad a conseguir sus objetivos de desarrollo económico y de progreso social.
- Adoptando y ampliando medidas de protección social, sostenibles y adaptadas a la circunstancias nacionales, con la inclusión entre otras de, la ampliación de la seguridad social a todas las personas, adaptando su alcance y cobertura a los desafíos tecnológicos, sociales, demográficos y económicos; unas condiciones de trabajo saludables y seguras; y otras medidas que garanticen una justa distribución de los beneficios del progreso, con un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esa clase de protección.
- Promoviendo el diálogo social y el tripartismo como métodos idóneos para adaptar la aplicación de los objetivos estratégicos a cada país, traduciendo el desarrollo económico en progreso social, y creando también un consenso con respecto a las normas que promueven el trabajo decente e, impulsando la eficacia de la legislación y las instituciones laborales en ámbitos como la promoción de buenas relaciones laborales o el establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo.
- Y por último, promover los derechos fundamentales en el trabajo¹⁷⁶, que se hacen necesarios para realizar cualquier otro objetivo estratégico, en donde la libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento del derecho de negociación colectiva son fundamentales en la consecución de los cuatro objetivos estratégicos.

A partir de esta introducción, se identifican algunos aspectos que vinculan el concepto y las acciones basadas en el trabajo decente, con la incidencia del Cambio Climático, el aumento de la vulnerabilidad de las poblaciones y el incremento de la pobreza. Por

¹⁷⁶ Reconocidos como: a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación (OIT, 1998: 7).

ejemplo, como resultado de una mayor degradación medioambiental, peores serán las condiciones de trabajo y mayor será el riesgo para las comunidades más vulnerables de caer en la pobreza. Esto implica que entre las estrategias para reducir la pobreza, la potenciación del trabajo decente aparece como una estrategia de importancia hacia una mayor sostenibilidad medioambiental (Sánchez y Poschen, 2009: 23).

De hecho, bajo un contexto de crisis global, y ante por ejemplo la incidencia de un desastre, la posibilidad de alcanzar ciertos niveles de trabajo decente se ve en peligro al incrementarse las tasas de desempleo, la pérdida de modos y medios de vida, la interrupción de las actividades sobre las que se asientan las economías, la reducción de la seguridad o el quebrantamiento de los esfuerzos continuos de desarrollo y sus logros (OIT, 2009g: 1). Sin embargo, y desde sus propias atribuciones, los Programas de Trabajo Decente pueden hacer frente a la crisis, sacando a las comunidades de situaciones de alta vulnerabilidad y empobrecimiento ya fuera, gracias a la existencia de una condiciones previas de trabajo decente, que contribuyeran a reducir el impacto negativo de las pérdidas económicas derivadas de la crisis o desastres, o a través de la promoción del trabajo decente durante los procesos de recuperación, maximizando las oportunidades de empleo entre trabajadores locales y en particular entre aquellos más vulnerables y necesitados de empleo (OIT, 2009g: 1).

La OIT, vincula igualmente el trabajo decente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) considerando que *“el trabajo decente es fundamental en el esfuerzo por reducir la pobreza, y es un medio para lograr un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible”* (OIT, 2010f: 4). Esta visión tiene como valor principal el permitir ampliar la visión desde ámbitos puramente económicos o institucionales, llevándolos hacia una esfera socioeconómica mucho más dirigida a movilizar recursos que creen oportunidades y colaboren en la reducción y eliminación de la pobreza. En ese sentido, la estructura tripartita de la OIT y su programa de Trabajo Decente permite poner las bases para un desarrollo global más justo y estable (Di Meglio y Facal, 2010: 3).

El Cambio Climático junto con sus políticas de respuesta aparece en este escenario como un fenómeno de amplio impacto sobre el desarrollo social y económico, así como sobre los patrones de producción y consumo, por lo que también afecta al empleo, los ingresos y la pobreza. La forma en que, su evolución e impactos, se reflejen en cuanto a

riesgos y oportunidades para el trabajo decente tiene un especial cariz, considerando las poblaciones más vulnerables situadas en los países en desarrollo (OIT, 2008c: 1).

Entre los progresos que la OIT ha venido realizando en vincular el trabajo decente con los desafíos medioambientales y el Cambio Climático, se quieren considerar las discusiones del Consejo de Administración que se llevaron a cabo entre noviembre de 2007 y noviembre de 2008, como continuación al texto introductorio del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2007 titulada *“El trabajo decente para un desarrollo sostenible”*. Estos encuentros tenían entre sus objetivos integrar el trabajo decente y promover la coherencia entre las políticas sociales y climáticas, analizando la interrelación entre el trabajo y el Cambio Climático, e identificar lagunas en los actuales debates sobre el Cambio Climático para integrar el desarrollo social y llevar a cabo propuestas desde la OIT.

Del primer punto del orden del día del Consejo de Administración de noviembre de 2007 titulado *“El trabajo decente para un desarrollo sostenible: el desafío del Cambio Climático”*, se pueden identificar algunos elementos que llevan a interconectar el Cambio Climático con el Programa de Trabajo Decente de la OIT y resultan de interés para los objetivos de este trabajo, a saber: los impactos sobre la agricultura, el turismo y la salud del Cambio Climático; como las mujeres están más expuestas que los hombres a estos impactos y la incidencia de los mismos sobre el éxito y cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio (OIT, 2007b: 5, párr. 21); la necesidad de un nuevo sistema de seguridad social que haga frente a la mayor frecuencia e intensidad de desastres y pueda enfrentar los flujos migratorios derivados, en ese sentido, este sistema supliría a la ayuda de emergencia destinada a regresar a las poblaciones, con un nuevo enfoque basado en aumentar la capacidad de resistencia de las sociedades locales (OIT, 2007b: 5, párr. 22); y una mayor inversión en adaptación, que supondría mejores oportunidades de ingresos y empleo en ámbitos como *“la ampliación de las defensas costeras, el refuerzo de los edificios e infraestructuras, la gestión y la recuperación del agua”*, pero del mismo modo *“implicará la reubicación de los asentamientos e industrias expuestos”* (OIT, 2007b: 5, párr. 23).

Para llevar a cabo estas políticas, la OIT reconoce la necesidad de fortalecer su capacidad para hacer frente al problema del Cambio Climático y ayudar a sus

constituyentes en los procesos de transición en relación con los cambios en el empleo y las cualificaciones. En este sentido, el diálogo tripartito, junto con la agenda de Trabajo Decente, establece las medidas sociales de protección que deben adaptarse a las circunstancias contemporáneas, entre las que el Cambio Climático es, sin duda, uno de los más importantes (Sustainlabour y PNUMA, 2008: 92; OIT, 2009g), y puede guiar las transiciones en el crecimiento y la reducción de los sectores a través del aumento de la cohesión social, la sensibilización a través de la participación de los actores y su compromiso con los cambios y anticipar los efectos adversos (Sustainlabour y PNUMA, 2008: 90). Responder a estos desafíos sólo será posible con el apoyo de los actores del mundo del trabajo, con el desarrollo de una capacidad institucional adecuada por parte de los gobiernos, con mano de obra más formada en tecnologías bajas en carbono y métodos de producción o empresas orientadas a emitir menos GEI en sus procesos de producción, además de respetar los derechos de los trabajadores (Sánchez y Poschen, 2009: 24).

5.2.2. El diálogo social en el marco de las políticas climáticas de la OIT

La participación de los constituyentes de la OIT, a saber, gobiernos, empleadores y organizaciones de trabajadores, en los procesos de cambio necesarios para enfrentar con garantías suficientes los impactos del Cambio Climático, son un determinante que desde la OIT se ha reconocido ya fuera a partir de su aproximación más reciente al problema del Cambio Climático, o como parte inherente a su recorrido histórico, considerándose la estructura tripartita y el diálogo social como pilares fundacionales de la Organización que construyen su organización interna y mandato.

La cooperación tripartita, se entiende como *“los acuerdos entre los Estados – representado por los gobiernos–, los empleadores y los trabajadores en relación a la formulación o la aplicación de la política económica y social”* (OIT, 1996: 5) y que en el ámbito organizativo y bajo el Convenio 144¹⁷⁷ dispone que se celebren consultas efectivas entre los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores en cada etapa de la actividad normativa de la OIT, desde la preparación del orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, la ratificación de las

¹⁷⁷ OIT (1976), *Convenio N° 144 de 1976 sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo*. OIT, Ginebra.

normas internacionales del trabajo y la supervisión de la aplicación de las normas, hasta la denuncia de los convenios ratificados (OIT, 2011f: 2). Por otro lado, para la OIT el diálogo social se define como *“todos los tipos de negociación, de consulta o, simplemente, de intercambio de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores acerca de cuestiones de interés común materia de política económica y social”*, variando la forma en que se efectúa el diálogo social según el país y región (OIT, 2011a: 2).

La OIT ha venido reconociendo la necesidad de fortalecer su capacidad para hacer frente al problema del Cambio Climático y asistir a sus constituyentes en los procesos de transición, en relación con los cambios en el empleo, pero también con respecto a los retos que para las sociedades y su protección plantea el Cambio Climático (Harsdoff *et al.*, 2011: 15). Este compromiso viene reflejado en la propia *“Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa”*, en donde se expresa el convencimiento que *“en un contexto mundial de interdependencia y complejidad crecientes, así como de internacionalización de la producción (...) el diálogo social y la práctica del tripartismo entre los gobiernos y las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores resultan ahora aún más pertinentes para lograr soluciones y fortalecer la cohesión social y el Estado de derecho, entre otros medios, mediante las normas internacionales del trabajo”* (OIT, 2008a: 7).

Partiendo de esta concepción del tripartismo y teniendo en cuenta el impacto que sobre el empleo, los trabajadores y los lugares de trabajo tendrá el Cambio Climático, ya fuera por sus impactos o por los necesarios cambios estructurales para hacerle frente, la necesidad del diálogo social y una mayor cooperación entre trabajadores, empleadores y gobiernos se hace más evidente a todos los niveles, si el objetivo es el de planificar, formar y preparar las sociedades y las estructuras productivas hacia esos cambios con el objetivo de conseguir una “transición justa”, social, económica y medioambientalmente (Olsen, 2007: 14). Los atributos del diálogo social, para colaborar en alcanzar estos objetivos, parten de su capacidad para resolver cuestiones socioeconómicas de gran importancia y mejorar el rendimiento económico a través de la creación de consenso y colaboraciones más estrechas entre las principales partes interesadas, y que se pueden resumir en (OIT, 2012a: xii): el diálogo social conducirá a más y mejores resultados sostenibles; el tripartismo garantizará que el trabajo de calidad esté en el corazón de una

economía verde; y es necesario un diálogo social eficaz, a fin de garantizar la coherencia de las políticas y la adopción de los cambios. Estos argumentos también han sido reconocidos por la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (UNCEB), reconociendo que las iniciativas conjuntas en los ámbitos del trabajo y el medioambiente promueven la participación activa de los trabajadores y de sus sindicatos en las decisiones sobre el diseño, implementación y evaluación de políticas y programas nacionales e internacionales sobre medioambiente y desarrollo, en particular con respecto al Cambio Climático (UNCEB, 2009: 19).

La vinculación del Diálogo Social con las políticas de sostenibilidad y medioambientales, se ha mencionado previamente, encontrándose referencias sobre el diálogo social en la Declaración de Río de 1992 (ONU, 1992b), donde se reconoce al tripartismo y los interlocutores sociales como mecanismos y actores fundamentales clave para hacer frente a los desafíos y sacar el máximo provecho de las oportunidades que surgen de la transición hacia una economía más verde, identificándose cinco factores de importancia: a) productividad; b) desarrollo de competencias e inserción laboral; c) dinámica de ingresos; d) normativas laborales; y e) la aceptación de reformas medioambientales y de la transformación verde de la economía (Olsen, 2012: 144)¹⁷⁸.

A este respecto el informe de la OIT *“Social dialogue for sustainable development: A review of national and regional experiences”* propone identificar experiencias exitosas de cómo el diálogo social se ha utilizado en diferentes ámbitos ligados con el desarrollo sostenible, a saber: en la evaluación de los impactos socio-económicos de los objetivos ambientales y la aplicación de las políticas correspondientes; en la identificación de oportunidades de trabajo y desafíos en el proceso hacia una transición verde;¹⁷⁹ y a

¹⁷⁸ Olsen especifica estos factores afirmando que: los interlocutores sociales pueden ser factores vitales para determinar cómo lograr ganancias de productividad y cómo se distribuyen entre los trabajadores y las empresas; el diálogo social puede orientar los sistemas nacionales e instituciones en lo que concierne a las repercusiones de cualificaciones y perspectivas de empleo en la transición hacia una economía verde; promover y organizar actualizaciones de competencias y programas de capacitación para los trabajadores; asegurar transiciones justas tanto para trabajadores como para empresas; garantizar que las normativas laborales se respeten, como mínimo, y que en un escenario ideal se mejoren, todo en un contexto respetuoso del medio ambiente; las medidas son más eficaces y su vigencia se prolonga cuando se llega a ellas por procesos consultivos e inclusivos.

¹⁷⁹ Como reconoce el documento normativo de empleos verdes: *“La economía y los empleos verdes aparecen en este escenario como unas de las políticas medioambientales que de una forma más concreta requieren de una vinculación con el dialogo social bajo un escenario de transición, siendo condiciones indispensables para formular políticas equitativas eficientes y equilibradas en sus costos y beneficios como manera de garantizar su sostenibilidad”* (PNUMA et al., 2008a: 27).

través de la participación de un amplia gama de actores (gobierno, actores sociales y sociedad civil) con el fin de crear un amplio consenso sobre las políticas relacionadas con el medioambiente y el desarrollo sostenible (OIT, 2012f: 11). Este estudio considera que las políticas medioambientales vinculadas con el trabajo, en el caso de ser formuladas sin el consenso de los interlocutores sociales, pueden llevar a problemas relevantes que lleguen a afectar negativamente a la transición hacia una economía verde y la generación de empleo verde (OIT, 2012f: 73).

Por último, este informe considera que el diálogo social ha demostrado ser una herramienta eficaz a la hora de promover el consenso y la involucración de los principales actores en el mundo del trabajo sobre cuestiones medioambientales, desarrollo sostenible y economía verde, mostrándose su relevancia en los ámbitos del empleo y del mercado de trabajo ya que: 1) hace hincapié en el impacto socio-económico de las políticas medioambientales y propone una implicación activa de todos los actores involucrados en el mundo del trabajo (instituciones laborales, trabajadores, organizaciones de empleadores, o agentes de la sociedad civil); 2) fomenta una plataforma con una gran experiencia técnica en materia de Cambio Climático, economía verde y desarrollo sostenible; y 3) aumenta y mejora la participación y colaboración del trabajo gubernamental y los departamentos de medioambiente y otros departamentos pertinentes, tales como la energía, la agricultura y la planificación (OIT, 2012f: 74).¹⁸⁰

5.2.3. La Transición Justa como un mandato desde el mundo del trabajo para enfrentar los cambios y la reestructuración hacia una economía más verde

Desde la búsqueda de respuestas a como las sociedades enfrentan los efectos y se adaptan al Cambio Climático, desde el mundo del trabajo, se ha propuesto el concepto “Transición Justa” como un enfoque que, desde la justicia social, pretende que las cargas de los impactos del Cambio Climático y los esfuerzos de adaptación sean compartidos por todos (Harsdoff *et al.*, 2011: 23). De hecho, desde su inclusión en los textos de negociación de la Conferencia de Partes de la CMNUCC, celebrada en Copenhague en 2009, el término “Transición Justa”, utilizado en relación con el proceso de reestructuración económica hacia una economía más sostenible medioambiental y

¹⁸⁰ Como un ejemplo a la hora de mostrar un dialogo eficaz que orienta y promueve la transición en empresas y mercados de trabajo están las mesas redondas sectoriales establecidas en España que se resumen en el siguiente documento: OIT y Sustainlabour (2010), *El impacto del Cambio Climático en el empleo: la gestión de las transiciones a través del diálogo social*. OIT, Ginebra.

socialmente (Olsen, 2009: 8), ha conseguido una mayor significancia en el debate sobre las respuestas que desde las sociedades se deben dar al Cambio Climático.

Considerando los dos términos que componen el concepto se puede entender la “Transición” como la necesidad de un cambio hacia una economía baja en carbono, lo que implicaría evitar igualmente la incidencia de los cada vez mayores efectos negativos del Cambio Climático (TUC, 2008: 3). Por otro lado, el segundo término que define la necesidad de “Justicia” en esta transición, supone asegurar que los costos del cambio medioambiental se distribuyan de manera “justa”, así como las transformaciones en respuesta al mismo, evitando que los costos de la transición hacia un modelo de desarrollo y económico más sostenible recaigan totalmente en los trabajadores de industrias específicas y sus comunidades (CLC, 2000: 4).

Una de las primeras aproximaciones al concepto “Transición Justa” se propuso en el año 2000, desde el movimiento sindical canadiense, en donde se afirmaba:

“La Transición Justa trata sobre muchas cosas. Se trata de equidad y justicia medioambiental. Se trata de un empleo de calidad en una economía basada en producción e infraestructuras sostenibles. Se trata de que las comunidades estén en el foco de los programas de Transición Justa. Comunidades como centros de diversas industrias de trabajo intensivo, con un fuerte sector público para apoyarlos. Y es, sobre todo, sobre empleos alternativos en una economía sostenible” (CLC, 2000: 3).¹⁸¹

En ese mismo año, en la Convención del Sindicato de Trabajadores de la Comunicación, la Energía y el Papel de Canadá (CEP) se adoptó una declaración política titulada *“Just transition to a sustainable economy in energy”* remarcando entre los factores clave para una Transición Justa el hecho que *“no hay un programa de transición justa individual y que las soluciones específicas deben ser lo suficientemente adaptables para dar cabida a una amplia variedad de necesidades, existiendo diferentes tipos de programas de transición de acuerdo a las circunstancias, y las cuestiones en juego”* (CEP, 2000: 4).

¹⁸¹ Y en esta misma propuesta del Congreso Canadiense del Trabajo y a la hora de buscar un significado para la Transición Justa se proponen los siguientes términos: justicia, re-empleo o empleo alternativo, compensación, producción sostenible y programas (CLC, 2000: 6).

Lene Olsen considera los aspectos relacionados con la justicia y la equidad alrededor de la Transición Justa a partir de la identificación de su objetivo general basado en *“la gestión de un proceso de cambio de forma que sea consistente con la justicia social y la equidad, y en donde exista un equilibrio entre las preocupaciones sociales, medioambientales y económicas para hacer frente a las consecuencias del Cambio Climático de una manera justa y equitativa”* (Olsen, 2009: 8), y en donde a reglón seguido y considerando como se conforma el elemento práctico de la Transición Justa, propone un conjunto de medidas concretas adoptadas para equilibrar estas preocupaciones entre las que incluye: protección social, prestaciones por desempleo, medidas de seguridad y salud; educación y formación; y políticas de apoyo, ya fuera para los trabajadores migrantes y otros grupos vulnerables, como las mujeres (Olsen, 2009: 9). Entre estas medidas, la seguridad social y la protección social se identifican como mecanismos fundamentales para enfrentar y paliar los efectos del Cambio Climático, desde el enfoque de la transición justa, dado que ante cualquier interrupción del empleo, aumento del desempleo o la imposibilidad de poder retomarlo, serán de necesidad estos mecanismos definidos originariamente por la Convención 102 (norma mínima) de Seguridad Social de la OIT (Harsdoff *et al.*, 2011: 24).

Anabella Rosenberg, representante de la Confederación Sindical Internacional (CSI), se aproxima a la Transición Justa desde la propia acción de los trabajadores y la define como: *“el marco conceptual en el que el movimiento sindical capta las complejidades de la transición hacia una economía resistente a los riesgos del Cambio Climático y con bajas emisiones de carbono, subrayando las necesidades de política pública, estableciendo como objetivo la maximización de los beneficios y la reducción al mínimo de las dificultades para los trabajadores y sus comunidades en este proceso de transformación”* (Rosenberg, 2010: 156).

Dado su origen sindical, la CSI ha sido una de las organizaciones que más ha apostado por desarrollar el concepto de Transición Justa. A este respecto, en junio de 2010 se propuso una resolución sobre el Cambio Climático durante el Segundo Congreso Mundial de la organización, con el objetivo de promover un enfoque integrado del desarrollo sostenible a través de una transición justa en que el progreso social, la protección del medioambiente y las necesidades económicas se sitúen en un marco de

gobernabilidad democrática, donde se respeten los derechos humanos, laborales y de otro tipo, así como la igualdad de género (CSI, 2010: 1; Rosenberg, 2010: 156). Por último, Rosenberg considera que un marco de transición justa debe incorporar, un número de políticas fundamentales: 1. Inversión 2. Investigación y evaluación temprana. 3. Consulta y diálogo social 4. Educación y formación 5. Protección y seguridad social y 6. Diversificación económica (Rosenberg, 2010: 157).

La Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV)¹⁸² integrada en la propia OIT, también ha insistido en la necesidad que la transición a nuevas formas de empleo tenga una estructura social sobre la que asentarse que permita alcanzar ciertos niveles de éxito común, y que se resumen en: a) unas bases de *protección social* que corran en paralelo a los esfuerzos de adaptación, y permitan reducir la vulnerabilidad y fortalecer los sistemas de seguridad social; b) un *diálogo social* que sea factor de importancia en la gestión de la transición basada en la cohesión social, y permita identificar y anticipar los posibles efectos y conflictos; c) los *Derechos Humanos y el Trabajo*, como requisitos previos para la participación y el diálogo social; y d) un *consenso social y político*, ya que se trata de políticas a largo plazo, implican a diferentes estructuras gubernamentales, y exigen de una transformación social enorme (Sustainlabour, 2011), o en otras palabras, y como propone el informe de empleos verdes, una Transición Justa requerirá un cambio de política radical hacia unos derechos universales, una solidaridad social, protección, y trabajo decente, que hasta ahora aparecen como atrasados en el ámbito global (PNUMA *et al.*, 2008b: 293).

Sin embargo, el elemento práctico de la “Transición Justa” no parece suficiente, ya que no se trata únicamente del tipo de herramientas técnicas y políticas que se propongan, sino la forma en que se ponen en marcha, considerando el proceso de cambio. Así, todo proceso que lleve a una “Transición Justa”, ya fuera a través de medidas de adaptación y mitigación, es, ante todo, un proceso de coherencia política, buen gobierno y participación, lo que implica que “*en el corazón del concepto de transición justa se*

¹⁸² Con el mandato del “*fortalecimiento de representantes, sindicatos independientes y democráticos en todos los países, para que puedan desempeñar eficazmente su papel en la protección de derechos de los trabajadores y sus intereses y en la prestación de servicios eficaces a sus miembros a nivel nacional e internacional los niveles, y para promover la ratificación y aplicación de los convenios de la OIT*”, ACTRAV es el principal vínculo entre la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y los trabajadores y trabajadoras, coordina el conjunto de actividades de la OIT que conciernen a las organizaciones sindicales, tanto en la sede como en el terreno. Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV). Disponible en: <http://www.ilo.org/actrav/lang-es/index.htm> (última visita 25/03/2014).

reconoce que garantizar la justicia social en la transición a una economía baja en carbono no se puede basar en la vana esperanza de que el mercado por sí solo va a dar la solución a los problemas. Debe haber una planificación y unas políticas activas por parte del gobierno para avanzar económicamente hacia una transición mundial hacia políticas medioambientales como un requisito básico de una transición justa” (TUC 2008: 5). El buen gobierno es pues, clave para la “transición justa”, al mismo tiempo que la participación de todos los interesados en las decisiones de política es importante para el buen gobierno (TUC, 2008; Olsen, 2009: 9).

Como reconoce Lene Olsen (2009: 24), y también se menciona en el Informe de Empleos Verdes (PNUMA *et al.*, 2008b: 292), de fondo, en todo el debate alrededor de la transición justa, se considera expresamente el reconocimiento de las personas, los trabajadores y las comunidades como participantes activos y tomadores de decisiones en todos los niveles de decisión, más que simples víctimas que sufren las consecuencias. Del mismo modo, el respeto por las normas internacionales del trabajo y la necesidad de garantizar la coherencia política y la participación pública, se reconocen como una característica esencial de la transición, al igual que el diálogo social.

5.2.4. La propuesta de un marco de adaptación al Cambio Climático en la OIT

A partir del reconocimiento que las políticas de mitigación no van a llegar a evitar todos los efectos negativos del Cambio Climático sobre la agricultura, la ganadería, la silvicultura, los ecosistemas, la salud y los asentamientos humanos y en particular en los países en desarrollo, acompañar estas acciones con medidas de adaptación podría, además de los efectos positivos esperados en cuanto a la generación de empleo, ofrecer la oportunidad de desarrollar nuevas formas de desarrollo económico y mejorar la capacidad de las sociedades y de las economías, a la hora de enfrentar y adaptarse al Cambio Climático, en especial en aspectos vinculados a la reducción de la vulnerabilidad y la pobreza (ITUC, 2009: 20).

Está claro que una amplia gama de medios de vida se verán afectados por el Cambio Climático. Como resultado de ello, los Estados deben trabajar con los sectores afectados para brindarles las habilidades, conocimientos y recursos que necesitan para adaptarse a las circunstancias cambiantes. En algunos casos, donde no es posible la adaptación en

un sector determinado, los Estados deben facilitar la transición a los medios de vida alternativos en forma que se respete plenamente el derecho al trabajo (Jodoin y Lofts, 2013: 39), lo que implicaría por tanto que las políticas de adaptación laborales se pueden entender desde la transición hacia una economía más baja en carbono, donde el trabajo se adapte y sea más “verde” como parte de unas estructuras sociales bajas en carbono más propicias (Jodoin y Lofts, 2013: 40).

A través de políticas de adaptación ambiciosas, podrían crearse empleos que con salarios decentes, pudieran aumentar el bienestar de los trabajadores, reduciendo así su vulnerabilidad. Un “círculo virtuoso” que iría de las políticas de adaptación, a la creación de empleo, el aumento del bienestar y como resultado, la reducción de la vulnerabilidad (Sustainlabour y PNUMA, 2008: 64; Rosemberg, 2010: 147). Este enfoque requiere ser explorado y mejorado, sobre todo en lugares que sufren de condiciones extremas que conducen las poblaciones locales a huir en busca de mejores medios de vida. Sin embargo, este “círculo virtuoso” a pesar de ser examinado por diferentes organismos dentro del sistema de las Naciones Unidas, apenas ha sido mencionado en las negociaciones de la CMNUCC (Rosemberg, 2010: 147).

El documento “*Towards an ILO approach to climate change adaptation*” (Harsdoff *et al.*, 2011) profundiza en la necesidad de una mayor aproximación por parte de la OIT, con respecto a la adaptación al Cambio Climático, desde el reconocimiento del Cambio Climático como un fenómeno que tiene una influencia directa sobre la justicia social¹⁸³, y en donde, el enfoque adaptativo de la OIT debe partir de la capacidad y prioridad que tiene la organización para reducir la vulnerabilidad de los más débiles entre los trabajadores, comunidades, empresas y gobiernos a los efectos del Cambio Climático (Harsdoff *et al.*, 2011: 23-29). Bajo este marco se hace necesaria igualmente la capacidad de ejercer derechos y demandarlos, con una especial importancia del diálogo social, como componentes críticos de la capacidad de adaptación de los individuos y grupos (Harsdoff *et al.*, 2011: 31).

El documento propuesto por la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (UNCEB) titulado “*Advancing work on*

¹⁸³ Como reclama la OIT que en su carta fundacional afirma que “la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social” (OIT, 2010b: 5).

adaptation to climate change: A UN system perspective” (UNCEB, 2009), desde la vinculación que hace del aumento de los impactos del Cambio Climático con el aumento de la pobreza, la necesidad de adaptación¹⁸⁴ y el fortalecimiento de la capacidad de las personas, dedica un apartado específico a las políticas de empleo, e identifica diferentes aspectos que realzan el enfoque de la OIT en cuanto a las necesidades de las políticas de adaptación a la hora de enfrentar el Cambio Climático, en donde los impactos sociales del Cambio Climático dependerán de la forma en que avancen las economías y las sociedades, llegando a atenuarse o evitarse estos impactos si se integran correctamente las repercusiones sobre los empleos e ingresos. Del mismo modo, las políticas sociales ayudarán a los países, empleadores y trabajadores a estar mejor preparados para adaptarse a los cambios y proporcionarles oportunidades de trabajo decente y medios de vida sostenibles. Como un aspecto que se quiere considerar especialmente, el documento considera que el fortalecimiento de los sistemas de seguridad social evitará que las personas migren al enfrentarse a los desastres relacionados con el Cambio Climático (UNCEB, 2009: 19).

Estos aspectos aparecen mencionados en el documento propuesta de un marco de adaptación para la OIT a la hora de identificar la vulnerabilidad como uno de los factores principales a enfrentar, proponiéndose tres estrategias al respecto (Harsdoff *et al.*, 2011: 30):

- Reducir la exposición a los efectos de Cambio Climático, con sistemas de alerta temprana o a través de la migración de las zonas gravemente afectadas.
- Reduciendo la sensibilidad a los efectos del Cambio Climático, ya fuera con cultivos más resistentes a la sequía o asegurando las cosechas en caso de fenómenos meteorológicos extremos.

¹⁸⁴ Este documento considera la adaptación como: “la principal prioridad para los países más pobres, que menos han contribuido a la aparición del Cambio Climático pero sufren de limitada capacidad de adaptación y por lo general están situados en las zonas más susceptibles a los impactos climáticos; los países vulnerables y los pueblos, así como a los segmentos más pobres de la población dentro de todas las naciones, son los más necesitados de medidas de adaptación urgentes, específicas y eficaces para salvar vidas, medios de subsistencia y sistemas de soporte de vida; capacitar a las personas, las comunidades y los países para hacer frente a los impactos del Cambio Climático, en particular, el fortalecimiento de la capacidad de adaptación de los más pobres, debe ir mano a mano con el progreso hacia el desarrollo sostenible en todos sus aspectos económicos, sociales y medioambientales” (UNCEB, 2009: 1).

- Aumentando la capacidad de adaptación de las personas afectadas, a través de la educación y la formación sobre los impactos de Cambio Climático, con objeto de permitir a la gente responder, mediante la creación de derechos a la seguridad social, o bien incrementando el acceso a las tecnologías de adaptación.

En la búsqueda de una definición adaptada al mandato de la OIT, desde Harsdoff *et al.*, (2011) se propone una definición de adaptación a partir de las conclusiones del Grupo de Adaptación del Programa de Empleos Verdes y el 2º Seminario sobre planeamiento e intercambio de conocimientos, quedando como: *“La reducción de la vulnerabilidad de los trabajadores, las empresas y los gobiernos a los efectos del Cambio Climático y la mejora de la capacidad a nivel individual y de la sociedad para adaptarse, responder y prepararse para el Cambio Climático”* (Harsdoff *et al.*, 2011: 16).

Por último, se consideran cuatro puntos principales que vinculan la OIT con la adaptación al Cambio Climático: el primero toma un enfoque basado en la Justicia Social y en la protección de las personas vulnerables; el segundo parte del reconocimiento del Cambio Climático como un motor de cambios estructurales, y la necesidad de desarrollar respuestas desde el mundo del empleo; el tercero tiene que ver con el aumento de demandas de protección debido a los impactos del Cambio Climático y el papel de los mecanismos de protección social; y el último punto gira alrededor de la relación entre el Cambio Climático, el Programa de Trabajo Decente y el desarrollo sostenible¹⁸⁵ (Harsdoff *et al.*, 2011: 25).

5.3. El Programa de Empleos Verdes

Como un programa que aglutina parte de los cuatro marcos de trabajo anteriormente explicados, se quiere profundizar en el funcionamiento y acciones de la iniciativa de Empleos Verdes que ha venido desarrollando la OIT junto al PNUMA desde 2007. Una primera mención a esta iniciativa se puede situar en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2007, donde los empleos verdes fueron mencionados como uno de los temas que el Director General de la OIT propuso a desarrollar en profundidad en base a la

¹⁸⁵ Con respecto a este punto, la promoción del trabajo decente y su reconocimiento como una estrategia de adaptación aparece como una visión que está en línea con los esfuerzos para aumentar la capacidad de adaptación, ya que los que tengan mejores y más seguros trabajos tendrán una mejor capacidad de adaptación y serán menos sensibles a los efectos del Cambio Climático (Harsdoff *et al.*, 2011: 67).

“promoción de una transición socialmente justa a los empleos verdes”. Esta idea se articuló en base al marco de trabajo general, que tenía como objetivo el llevar a cabo investigaciones y políticas para determinar el alcance y la naturaleza de la transformación del empleo, y como estos cambios llevarían hacia modelos más sostenibles de producción y consumo, con una economía menos dependiente del carbono y en donde los empleos verdes tuvieran una mayor importancia (OIT, 2007a: 7). Entre las cuestiones a tener en cuenta se consideró *“un programa de apoyo a la creación de nuevos empleos verdes en varios sectores prioritarios, tales como las fuentes de energías renovables, la conservación de energía, la captación de carbono, las nuevas tecnologías con un bajo contenido de carbono, la construcción, el transporte público y la eliminación de los desechos”* (OIT, 2007a: 7), además de *“un programa destinado a apoyar iniciativas en materia de educación y formación que faciliten el desarrollo de las calificaciones necesarias para la creación de nuevos empleos verdes y para facilitar la transición de los trabajadores que perderán sus “viejos” empleos”* (OIT, 2007a: 8).

La OIT se puede reconocer como un actor fundamental en la promoción de estos procesos a diferentes niveles, gracias a su estructura tripartita única, que le permite fomentar la participación de las principales partes interesadas en la formulación de nuevas normas internacionales que reflejen los cambios adecuados en el mercado laboral, así como las nuevas necesidades de empresas y trabajadores como consecuencia del Cambio Climático y los esfuerzos de mitigación y adaptación adoptados (Regan, 2010: 282). En este sentido, el apoyo dentro de la organización a este nuevo enfoque se vio reflejado en las conclusiones y consensos para seguir adelante con la iniciativa de empleos verdes por parte de los participantes en la mesa redonda sobre *“el trabajo decente para un desarrollo sostenible: el desafío del Cambio Climático”* del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, celebrada durante el Consejo de Administración de la OIT de 2007. Las conclusiones de este encuentro, propuestas desde una visión general de los efectos del Cambio Climático, sus repercusiones para el desarrollo, y las interconexiones entre el Cambio Climático y el programa de Trabajo Decente, justificaron el Programa en Empleos Verdes dada la capacidad que *“la OIT puede tener para actuar en el ámbito del Cambio Climático, desde su capacidad de proponer respuestas políticas y cooperar con otros organismos de la ONU, fomentando*

la integración de los pilares económico, social y medioambiental del desarrollo sostenible a través del trabajo decente” (OIT, 2007b: 11, párr. 49).¹⁸⁶

Como resultado de estas discusiones, y con el fin de promover las oportunidades, la equidad y transiciones justas y movilizar a los gobiernos, empleadores y trabajadores con el objetivo de entablar un diálogo sobre políticas coherentes y programas eficaces que condujeran a una economía verde con empleos verdes y trabajo decente para todos, la OIT junto con el PNUMA y la CSI establecieron la iniciativa de “Empleos Verdes” en 2007, a la que se adhirió en 2008 la Organización Internacional de Empleadores (OIE) (PNUMA *et al.*, 2008a: 28). Igualmente, y como apoyo a esta iniciativa, durante la reunión del G8 de ese mismo año, se propuso que este grupo liderara, lo que sería, una estrategia global de “empleos verdes” (OIT, 2008d).

Diferentes aspectos se pueden considerar al plantear una definición que se ajuste a todas los ámbitos que abarcan los empleos verdes. Se propone al respecto una definición que aparece en el primer documento de mensajes del informe normativo de la OIT y el PNUMA sobre empleos verdes y que los define como: *“los que reducen el impacto ambiental de las empresas y los sectores económicos, hasta alcanzar niveles sostenibles”* (PNUMA *et al.*, 2008a: 5), pudiéndose complementar esta definición con el reconocimiento que los empleos verdes *“se dan a través del trabajo (decente) en la agricultura, la manufactura, la investigación y desarrollo (I+D), el ámbito administrativo, y los servicios que contribuyen sustancialmente a la preservación o restauración de la calidad ambiental”* (PNUMA *et al.*, 2008b: 3).

5.3.1. Los empleos verdes y la Transición Justa. Una retroalimentación positiva

La relación entre los empleos verdes y el marco de trabajo basado en la Transición Justa, y como ambos programas se integran y retroalimentan, puede observarse desde las estructuras más básicas de los puestos de trabajo, hasta esferas más amplias y

¹⁸⁶ Entre los componentes más importantes que debían componer la iniciativa de transición a empleos verdes se propusieron: concienciación y promoción del diálogo entre los mandantes tripartitos de la OIT y otras partes interesadas; integración y fomento de las transiciones económicas y sociales; identificación de puntos críticos del impacto del Cambio Climático en los mercados de trabajo y en los ingresos; promoción de empleos verdes; lugares de trabajo respetuosos con el medio ambiente; integración del empleo y los ingresos en la adaptación al Cambio Climático; inversión en recursos humanos; fortalecimiento de la capacidad de los mandantes de la OIT y de la Oficina y; estudio de la utilidad de pactar memorandos de entendimiento en este ámbito (OIT, 2007b: 11, párr.49).

globales ya fuera en los ámbitos laborales, económicos y sociales. A ese respecto, desde el informe sobre empleos verdes, se proponen cinco pilares interrelacionados que se consideran fundamentales para levantar un marco para la Transición Justa, gestionar las transiciones económicas y proponer nuevos modelos de economía global (PNUMA *et al.*, 2008b: 278-280):

1. La expansión y el cumplimiento de los Derechos de los trabajadores y su capacidad de asociarse libremente, tal y como refleja las Declaraciones de la OIT de Filadelfia en 1944, y la relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998, debe ser la base por la que los trabajadores se vean protegidos y capaces de llevar a cabo la transición, junto a gobiernos y empleadores.
2. Los derechos deben ir acompañados de oportunidades de trabajo decente, que se basa en cuatro pilares: empleo, protección social, derechos y diálogo social y con la igualdad de género como un tema transversal. El Programa de Trabajo Decente de la OIT, cubre estos aspectos y toma la totalidad del enfoque del Trabajo Decente como fundamental en los esfuerzos para reducir la pobreza, como un medio para lograr un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible.
3. La Protección Social y la defensa por parte de la OIT de un “piso social” y un enfoque basado en derechos en este ámbito, ya que la seguridad proporcionada por un piso social, será un factor propicio para el desarrollo de una transición justa, permitiendo a los trabajadores y las comunidades cambiar a nuevas formas de actividad económica sostenible sin el temor de caer en la pobreza extrema, además que alienta la toma de riesgos y la actividad empresarial hacia una nueva economía verde. La ausencia de estas protecciones básicas, dificultarían la capacidad de los trabajadores de enfrentar el cambio, llevándoles incluso a enfrentar actividades económicas dañinas con el medioambiente.
4. El Diálogo Social aparece como elemento básico a la hora de trazar una transición justa, en base a la necesidad que la misma se haga desde la participación activa de las personas involucradas a diferentes niveles de lo local a lo nacional. El principal objetivo del diálogo social es promover la construcción de un consenso y la participación democrática de los principales actores en el mundo del trabajo, en

especial los diversos mecanismos tripartitos de los que participan los empleadores, los sindicatos y los organismos gubernamentales.

5. Negocios y empresas sostenibles son el quinto punto indicado, desde lo propuesto en 2007 en la CIT en cuanto a la promoción del desarrollo empresarial de forma que se alinee el crecimiento de la empresa con los objetivos del desarrollo sostenible (ODS) y la creación de trabajo decente y productivo. Junto con la aproximación de la OIT, cabe remarcar también el Pacto Mundial de la ONU que propone 10 principios a adoptar, apoyar y promulgar por las empresas en las áreas de derechos humanos, normas laborales, medioambiente y anti-corrupción, las Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para las Empresas Multinacionales y la Declaración tripartita de principios de la OIT principios sobre empresas multinacionales y política social, que también proporcionan marcos útiles para el desarrollo de empresas sostenibles.

Estos pilares son los que interaccionan y tienen que ser la solución también para los desafíos que el propio informe identifica y que pasan por los problemas en aplicar los derechos laborales y las normas de trabajo decente y poder establecer una economía moral basada en la solidaridad social (PNUMA *et al.*, 2008b: 292).

Pero son más los desafíos que se identifican para dirigir de una forma exitosa una transición justa asentada sobre una economía y empleos verdes. Entre algunos de estos retos están: el desafío del empleo, ya que no es una cuestión únicamente de trabajo decente sino de absorber el cada vez mayor número de personas que entran a los mercados de trabajo, en la mayoría de los casos con mayores tasas de informalidad y precariedad; el desafío de los derechos, y su débil implementación a pesar de estar de una forma continua en el articulado y mandatos de la OIT, donde el énfasis sobre la flexibilidad y competitividad dificulta que se avance en el acceso y uso efectivo de los derechos; la protección social y la propuesta de un “piso social”, como respuesta a los niveles insuficientes de trabajo decente y la débil aplicación de los derechos, necesitan antes ser considerados una prioridad, lo que debe suponer un cambio importante en las políticas de redistribución de la riqueza y la solidaridad hacia sistemas públicos de educación o sanidad entre otros; el desafío del diálogo social parte de la exclusión a menudo de las organizaciones de la sociedad civil como sindicatos u ONGs, lo que

implica que el establecimiento de un compromiso pleno con el diálogo social es un desafío para una transición justa; por último, el desafío de la igualdad, aparece en un escenario en donde se echa de menos un giro decisivo hacia compromisos globales con los derechos de los trabajadores, el trabajo decente, la protección social y el diálogo social, lo que lleva al menos a asegurar dos factores fundamentales para hacer de la transición un proceso justo y equitativo: la protección de trabajadores que han perdido sus empleos y sus modos de vida que pudieran verse comprometidos como resultado de la transición a una economía verde y sostenible; y garantizar que los empleos verdes se distribuyen equitativamente entre todos los grupos y poblaciones (PNUMA *et al.*, 2008b: 292).

La importancia de los retos para la implementación de políticas de transición justa en cada uno de los diferentes casos propuestos, ya fueran por ejemplo, desde la perspectiva del derecho de los trabajadores o el trabajo decente, llevan a demandar el establecimiento de unos mecanismos basados en la justicia y solidaridad social, pero que también permitan tanto a empresas como trabajadores colaborar en la reducción de la huella de carbono y la participación directa en una economía verde común (PNUMA *et al.*, 2008b: 28). Para Regan este es un aspecto importante, al considerar que aunque el informe sobre empleos verdes ofrece algunos ejemplos concretos sobre cómo promover una transición justa, por lo general, lo que proporciona es una guía de lo que se requiere para garantizar una protección básica para la fuerza de trabajo internacional frente a los impactos esperados del Cambio Climático (Regan, 2010: 280). En palabras de la OIT, en su nota de apoyo al informe del PNUMA de 2011 sobre economía verde (PNUMA, 2011), la creación de empleos verdes puede apoyar e integrarse en el desarrollo de empresas sostenibles y la creación de oportunidades de trabajo decente para todos, junto con sistemas de protección social incluyentes lo que llevara a mejorar la cohesión social y facilitando que la transición sea una realidad de común beneficio (OIT, 2011e: 26).

Esta necesidad de transiciones justas va de la mano de políticas de adaptación al Cambio Climático que reconozcan los diferentes procesos y desafíos que enfrenta el actual modelo de desarrollo económico. Esta realidad es evidente al observar la tendencia a concentrar industrias altamente contaminantes en regiones concretas que en muchos casos son la que ofrecen mayor vulnerabilidad al Cambio Climático y mayores

niveles de pobreza (PNUMA *et al.*, 2008a: 26). En este tipo de escenarios, la protección social es igualmente reconocida desde la necesidad de alcanzar una transición justa con una mayor protección para la salud de los trabajadores y el medioambiente, en especial en sectores anteriormente “sucios” en su camino hacia la reconversión en oportunidades “verdes”, y especialmente en sectores dependientes de la extracción de combustible, así como industrias intensivas. En este contexto, se observa la necesidad de proporcionar mecanismos adicionales de protección social y formación, ya fuera por su capacidad de protección a los trabajadores como su incidencia positiva en el desarrollo económico (UN TT SDCC, 2011: 15)¹⁸⁷.

El problema que vincula la pérdida de empleos y la recolocación y reasentamiento de trabajadores y comunidades también debe articularse a partir de mecanismos de protección que faciliten estos desplazamientos. Por tanto, aparece como un imperativo que se diseñen y se pongan en marcha políticas que garanticen que quienes puedan verse afectados negativamente por los impactos del Cambio Climático y las transiciones necesarias, estén protegidos a través del apoyo a sus ingresos, el readiestramiento profesional o la asistencia en la reubicación (PNUMA *et al.*, 2008b: 27). Entre algunas de las respuestas de protección para los trabajadores y sus familias que se proponen desde el Informe de Empleos Verdes, en el caso de desplazamiento, reconversión o reubicación ya fuera por los impactos del clima o por el cierre de industrias en declive, se proponen como medidas fundamentales la promoción y generación de empleos verdes de calidad, junto con otras políticas como las vinculadas al comercio justo, la transferencia de tecnología, o garantizar fondos suficientes para la adaptación al Cambio Climático (PNUMA *et al.*, 2008b: 292).

5.3.2. Un Programa en expansión. Los Empleos Verdes por sectores

Existen un número de sectores clave, desde donde se debe trazar el camino y la transformación hacia una economía más verde, en ese sentido, desde el Informe lanzado por la OIT con motivo de la Conferencia Rio+20 de 2012 titulado “*Hacia el desarrollo sostenible: Oportunidades de trabajo decente e inclusión social en una economía verde*” se identifican 8 sectores que deben experimentar los cambios más significativos,

¹⁸⁷ En sectores a reconvertir de especial importancia y dificultad, como los dependientes de la extracción y el uso de combustibles fósiles, las medidas de protección social que harán de salvaguarda de estos procesos serían, por tanto, de especial importancia

dado que albergan a más de 1500 millones de trabajadores a nivel global (OIT, 2012a: ix):

- El sector de la agricultura, como el principal empleador a nivel mundial, con más de 1.000 millones de trabajadores y que incluye a un gran número de trabajadores pobres rurales y agricultores de subsistencia.
- Las industrias forestales, en donde las prácticas insostenibles hacen perder empleos, generando más problemas medioambientales debido a la deforestación.
- El sector pesquero, que enfrenta una importante transición, debido a la sobreexplotación y en donde un 95% de sus trabajadores localizados en países en desarrollo, se encuentran en condiciones de pobreza en países en desarrollo.
- El sector energético, en rápido crecimiento gracias a la energía renovable y con perspectivas de ser un gran generador de empleo durante la transición, teniendo en cuenta el aumento en la reducción de empleo en el sector de las energías fósiles.
- La industria manufacturera intensiva en recursos naturales, en donde una economía verde podrá incrementar la demanda de productos de estas industrias.
- El reciclaje es un sector decisivo en la mejora de la eficiencia energética, reducción de desperdicios, tratamiento seguro de los residuos peligrosos y recuperación de materiales de valor. Se prevé un aumento de las tasas de empleo en este sector, además de tener un importante potencial para ampliar la inclusión social y reducir la pobreza, ya que gran parte de su actividad se concentra en el sector informal.
- Los edificios eficientes, desde el punto de vista energético y del uso de los recursos, tienen también un alto potencial para reducir la emisión de GEI.
- Y el transporte, que ha sido históricamente uno de los sectores que más emisiones de GEI ha generado, pero que gracias al aumento del uso del transporte colectivo y los avances tecnológicos en pos de una mayor limpieza y eficiencia energética, también podrá generar unas mayores tasas de empleo verde.

Algunos datos, refuerzan la necesidad de insistir trazando este camino. Existe una tendencia continuada de crecimiento en cuanto al desarrollo y uso de las energías renovables y los empleos de los que depende. Las inversiones han pasado de 10.000 millones de dólares en 1998 a al menos 66.000 millones de dólares en 2007, el equivalente al 18% de toda la inversión en energía. Igualmente, las previsiones esperan alcanzar un total de 343.000 millones de dólares de inversión en 2020, esperando que se

vuelva a duplicar en 2030, alcanzando los 630.000 millones de dólares. Esto se traduciría en al menos 20 millones de nuevos empleos en este sector (PNUMA *et al.*, 2008a: 15). Actualizando estos datos a 2012, el informe patrocinado por el PNUMA sobre tendencias globales en energías renovables, cifra las inversiones en energía renovable y combustibles (incluyendo pequeños proyectos hidroeléctricos) en 244.000 millones de dólares para 2012, un 12% menos que la cifra récord del 2011 de 279.000 millones de dólares (Frankfurt School/UNEP Centre/BNEF, 2012: 11). En cuanto al número de empleos a nivel global, el informe de la “*Renewable Energy Policy Network*” estima en 5 millones de empleos los dedicados a energías renovables a nivel mundial para 2012 (REN21, 2012: 27).

Con respecto a la agricultura, el informe conjunto de la Iniciativa de Empleos Verdes, prevé que 12 millones de personas podrían trabajar en la producción de energía a través de la biomasa y otras industrias relacionadas, mientras que la transición hacia la eficiencia energética podría suponer que a nivel mundial se pudieran generar millones de empleos en la renovación de viviendas, al igual que podría hacer “más limpios” los empleos de muchos de los casi 111 millones de trabajadores del sector de la construcción. En ese sentido, el informe considera que a través de la inversión para aumentar la eficiencia energética de los edificios se podría generar entre 2.000.000 y 3.500.000 empleos verdes en Europa y Estados Unidos, del mismo modo que el potencial para la creación de estos empleos en los países en desarrollo sería mucho más alto (PNUMA *et al.*, 2008a: 15).

Por último, es importante reconocer que no sólo hay que tener en cuenta como los empleos verdes existen y pueden desarrollarse en muchos sectores económicos de las economías, tanto urbanas como rurales, sino reconocer su viabilidad y utilidad para toda la fuerza de trabajo, ya fueran trabajadores manuales o especializados, empleos artesanales, empresarios, posiciones técnicas altamente cualificadas, ingenieros y directivos (PNUMA *et al.*, 2008a: 14). En ese sentido, existe la necesidad de invertir en habilidades y formación a todos los niveles, si el objetivo es alcanzar una economía mundial sostenible y baja en carbono, y sobre todo si se tiene en cuenta que las diferencias y deficiencias en materia de capacitación entre los países industriales y en desarrollo pueden suponer un verdadero lastre para el desarrollo global de una economía verde (PNUMA *et al.*, 2008a: 21). Este problema lo identifica el IPCC con respecto a

las limitaciones que pueden surgir al demandar unas capacidades frente a un nuevo recurso o tecnología y que no pudiera ser desarrollado o aplicado en plenitud debido a la escasez de mano de obra calificada (Adger *et al.*, 2007: 734; Boko *et al.*, 2007: 441).

El desarrollo de habilidades en el sector de los empleos verdes ha sido la respuesta que desde la OIT en colaboración con el *Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional* (CEDEFOP), se ha propuesto a través del informe “*Competencias profesionales para empleos verdes: una mirada a la situación mundial*” (Strietska-Llina *et al.*, 2011). Entre sus aspectos más relevantes, está el reconocimiento que la transformación provocada por las economías más verdes influirá de diferentes formas en las necesidades de las competencias laborales, incluyendo: una reestructuración verde, debido al desplazamiento de actividades en la economía, lo que producirá a su vez desplazamientos estructurales en la actividad económica y en el empleo dentro de los sectores; además, los cambios estructurales, las nuevas regulaciones y el desarrollo de nuevas tecnologías y prácticas supondrán la aparición de nuevas ocupaciones; y debido al desarrollo de estas nuevas ocupaciones, nuevas competencias serán necesarias para los trabajadores que desempeñando su labor en sectores en desuso, necesiten transformar sus capacidades hacia el sector de los empleos verdes, así como la transformación de los empleos existentes (Strietska-Llina *et al.*, 2011: 2).

Especial atención se debe prestar a los países en desarrollo que pese a su limitada responsabilidad como activadores del Cambio Climático, sufren de forma desproporcionada sus efectos económicos y sociales, por lo que deben aplicarse medidas específicas para la transformación hacia un nuevo modelo económico y de desarrollo, así como la implementación de los empleos verdes, como: desarrollar la capacidad de integración de los empleadores en la economía informal y microempresas en los mercados verdes; la formación a diferentes grupos de edad en materia de emprendimiento y financiación con el objetivo de desarrollar negocios verdes conjuntos; desarrollar una amplia conciencia medioambiental en los niveles políticos, empresariales y educativos; en este sentido, la colaboración a nivel tripartito y el diálogo social son de gran importancia al desarrollar los mecanismos de implementación de empleos verdes; y la mejora de los sistemas educativos y formativos

para dotar de las competencias básicas a la fuerza del trabajo para poder integrarse con éxito en las nuevas ocupaciones y sectores (Strietska-Llina *et al.*, 2011: 12).

5.3.3. Los empleos verdes bajo las políticas de desarrollo y reducción de la pobreza. Buscando la resiliencia de las comunidades

Uno de los vínculos fundamentales que debe establecerse entre las políticas de lucha contra el Cambio Climático y de desarrollo, es el reconocimiento que cualquier crecimiento económico debe ser sostenible y orientado a sacar a las personas y comunidades más vulnerables de la pobreza, ya que los sectores más pobres de la población tienen pocos recursos para planificar y poner en práctica estrategias, ya fueran de mitigación o adaptación, en vista de los cambios que se producirán en sus lugares de trabajo (en particular, en la economía informal), en sus hogares (con frecuencia, viviendas insalubres o en condiciones sumamente precarias) o en el seno de sus familias (con impactos, por ejemplo, sobre la salud) (Rosemberg, 2010: 147).

Alcanzar estos objetivos sólo puede ser posible si se consideran de forma conjunta las políticas sociales, económicas y medioambientales, lo que implica desarrollar programas y acciones orientadas a generar empleos verdes y decentes, que aúnen una alta productividad en el trabajo, con un bajo nivel de emisiones resultando beneficiosos para el crecimiento y la protección del clima, proporcionando igualmente buenas condiciones e ingresos (Poschen, 2007: 9). En ese sentido, las normas internacionales del trabajo y los marcos y mandatos manejados por la OIT, pueden ser de gran utilidad para el desarrollo de estos empleos verdes desde la visión del trabajo decente y desde la generación de medidas de protección y acompañamiento en aspectos relativos a la seguridad, salud y condiciones de trabajo en general (PNUMA *et al.*, 2008a).

El argumento de Rosemberg gira en esta misma dirección, consagrando el Trabajo Decente a las estrategias de desarrollo sostenible y bajas en carbono, y reconociendo que una economía resiliente al clima y baja en carbono, implicará también una dignificación de las necesidades y condiciones de vida y trabajo de los trabajadores más vulnerables, y la necesidad de un comportamiento empresarial diferente (Rosemberg, 2010: 151). Sin embargo, y en palabras del Director General de la OIT en 2007 ante la reunión de Alto Nivel sobre el Cambio Climático, aunque el potencial para crear trabajo decente es enorme, este tipo de crecimiento inclusivo y amplio que beneficia a millones

de trabajadores, pequeños agricultores, pequeñas empresas y operadores de la economía informal, que necesitan más y mejores trabajos, no se realizará de una forma automática. Serán necesarias medidas deliberadas, en ámbitos vinculados a la energía, la industrialización o el propio Cambio Climático para incluir explícitamente los empleos verdes como un objetivo y como un modo de generar desarrollo (OIT, 2007b: 14).

De hecho, entre algunas de las consideraciones del número especial del Boletín Internacional de Investigación Sindical de 2012, que reflejaba en su título la pregunta orientativa “¿*Son decentes los empleos verdes?*”, una de las consideraciones principales que se reflejan es que a pesar de que en algunos casos de sectores productivos vinculados a los empleos verdes, se ha encontrado que las condiciones laborales eran mejores que en otros sectores, de una forma general se puede concluir que hay falta de preocupación real por este aspecto en el programa de la economía verde (Olsen, 2012: 141). En la introducción de Dan Cunliffe a este número, se explica que por el momento los empleos verdes no son un nuevo “*El Dorado*” para los trabajadores, por lo que no tienen que ser mejores que los empleos tradicionales. En ese sentido, uno de los aspectos que explican esta situación es el acceso o no de los trabajadores a la negociación colectiva (Cunliffe, 2012: 152). Por tanto, por el momento el aumento de los sectores y los empleos dirigidos a reducir la contaminación y generar modos de vida más sostenibles no implican que deban ser considerados empleos verdes como tales, ya que las capacidades sociales y medioambientales conjuntas de estas ocupaciones y sectores deben quedar evidenciadas (Sustainlabour y PNUMA, 2008: 73).

Estas dificultades generalizadas, se tornan mayores en los ámbitos rural y agrícola dado el gran número de personas trabajando en el sector, proponiendo como respuesta la integración y desarrollo de empleos verdes y otras formas de desarrollo y economía no agrícola que permitan diversificar y al mismo tiempo mantener el propio sector. La OIT, además de colaborar con otras Organizaciones Internacionales como la ya comentada con el PNUMA o el Programa de Alimentación, Agricultura y Trabajo Decente que desarrolla junto a la FAO¹⁸⁸, orienta su trabajo en este ámbito de los empleos verdes en

¹⁸⁸ El programa conjunto de OIT y FAO denominado “*Alimentación, Agricultura y Trabajo Decente*” tiene su origen reciente en un memorando de colaboración firmado en 2004 y abarca las siguientes esferas de colaboración conjunta: empleo digno para las poblaciones rurales pobres; trabajo infantil en la agricultura; empleo de los jóvenes; dimensiones de género; cooperativas y organizaciones de productores; trabajadores rurales; seguridad y salud ocupacional; medios de vida sostenibles y emergencias; cuestiones

los entornos rurales a aumentar la resiliencia de las comunidades y empoderar a los más vulnerables, además de mejorar la adaptación al Cambio Climático a través de la defensa de las condiciones de trabajo, los derechos laborales, la seguridad y salud ocupacional o la promoción de actividades de diversificación ya fueran actividades agrícolas o no agrícolas (OIT, 2013).

Se debe considerar esta perspectiva especialmente a partir de los más de 400 millones de pequeños agricultores que hay en los países en desarrollo y como a través de la ecologización de estas economías se podrían alcanzar mejores oportunidades de inclusión social, permitiendo abordar los desafíos de la pobreza energética y la falta de acceso a la misma (OIT, 2012a: viii). Igualmente, la introducción de mecanismos que eviten las fluctuaciones de las producciones agrícolas y la superación de las deficiencias de los mercados también serían importantes para aumentar la resistencia al Cambio Climático, la difusión de nuevas tecnologías agrícolas, la introducción de cultivos resistentes a la sequía, o unos mejores accesos al agua y el riego, junto con planes de microfinanciación o microseguros (Lilleør y Van den Broeck, 2011: S79).

Por último, se quiere hacer mención a las fuentes de energías renovables, en particular la eólica y la solar, como un sector integrado dentro de los empleos verdes y que permite la diversificación de las economías rurales más allá de los trabajos agrícolas. Llevar las energías renovables a pequeñas comunidades agrícolas o remotas permitirá su desarrollo sostenible, permitiendo la creación de nuevas empresas y puestos de trabajo basados en la economía verde, la diversificación de ingresos en zonas de declive agrícola como consecuencia del Cambio Climático, mejorando las oportunidades para los pobres reduciendo las tasas de pobreza, y el fomento de la educación y la igualdad de oportunidades para las mujeres (UN TT SDCC, 2011: 15).

5.3.4. Desafíos y respuestas desde los empleos verdes en situaciones vinculadas a la migración inducida por el clima

El desafío de la migración del campo a la ciudad en Mali. Los impactos negativos del Cambio Climático en Malí como las sequías, la desertificación o la disminución de las precipitaciones, junto con un deterioro constante de los recursos productivos y la

sectoriales en la agricultura (producción de cultivos, pesca y forestación) y; estadísticas laborales. Sitio web accesible <http://www.fao-ilo.org/> (última visita 25/03/2014)

disminución de rendimiento del sector agrícola, lleva a aumentar la presión demográfica sobre aquellas tierras todavía aptas para la agricultura, lo que se ha visto reflejado en que en determinadas regiones se pase a cultivar más en tierras marginales o bosques, provocando igualmente una mayor desertificación (Hummel *et al.*, 2012: 36). En este contexto, la migración se convierte en la solución para los jóvenes de las zonas rurales, especialmente durante la estación seca, lo que lleva al desplazamiento de personas ya fuera por estancias cortas o largas a las ciudades del país, así como a otros países de África o Europa, en este caso por períodos más largos. Los efectos positivos de esta migración pasan por el envío de remesas para la mejora de la vida de las familias, la asistencia ante las crisis alimentarias, así como las inversiones en el comercio. Sin embargo, se pueden considerar también los impactos negativos de la migración, dado que las áreas rurales se vacían de mano de obra joven que sería la más capaz para mejorar el desarrollo de las comunidades (Togola *et al.*, 2010: 14). En este escenario, donde casi el 80 por ciento de la población de Malí vincula sus ingresos a los de la agricultura, y el propio gobierno considera la agricultura como un área prioritaria frente a las crisis alimentarias, la OIT observa que las antiguas prácticas agrícolas y variedades cultivadas ya no son rentables, lo que implica una necesidad de formación para mejor adaptarse al clima en el sector agrícola, del mismo modo que se hace necesaria la formación en otros medios de vida para apoyar o sustituir los ingresos de la agricultura (Togola *et al.*, 2010: 48). Se considera en este sentido el gran potencial del país para el desarrollo de energías renovables (solar, eólica y biocombustibles), pudiendo ser utilizadas especialmente en zonas rurales escasamente pobladas donde otras redes energéticas no fueran una solución viable (Togola *et al.*, 2010: 3).

Evitando la migración a través de la reforestación en México. Un proyecto de interés orientado a la generación de empleos, detener la desertificación y evitar la migración en el desierto mexicano se ha desarrollado en el municipio mexicano de Saltillo. A través de la restauración, reforestación y la gestión sostenible de zonas desertificadas, se pretende detener la desertificación y la recuperación de áreas improductivas. Integrando equipos multidisciplinarios, estos proyectos agro-industriales en zonas áridas y semiáridas, aparecen como fundamentales para el desarrollo de las comunidades y asegurar la subsistencia de las familias en un principio, evaluando posteriormente su potencial comercial (Alvídrez-Vitolás, 2006).

Más personas y más árboles en África. Las medidas de sensibilización y promoción de prácticas sostenibles en tierras degradadas, afectadas por la pobreza y la migración, es un factor importante del que se pueden justificar aproximaciones basadas en la creación de empleos verdes. A partir de la publicación en 1991 del folleto “*Looking after our land*” (Cuidando nuestra tierra)¹⁸⁹, el programa “*More people, more trees*” (Más personas, más árboles)¹⁹⁰ refleja dos décadas de progresos en el tratamiento de la erosión del suelo, la mejora significativa de los medios de vida rurales y la productividad agrícola en Burkina Faso, Malí y Kenia.

Restauración de ecosistemas en Malawi. El PNUD y el Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) del Fondo para el Medioambiente Mundial (FMAM) en Malawi apoyan el proyecto “*The Soche Mountain Land Care Extension Project*”, una iniciativa comunitaria múltiple destinada a restaurar el ecosistema de la Reserva Forestal del Monte Soche después de años de destrucción y abandono. El proyecto fomenta una iniciativa participativa para involucrar a las comunidades en la gestión de sus recursos naturales, incluyendo el restablecimiento de la cubierta forestal en la montaña Soche, y la aplicación de buenas prácticas agrícolas en tierras de cultivo, justo debajo de la montaña, como la plantación de árboles, la promoción de la regeneración natural de especies endémicas, prácticas de conservación de la vegetación, el suelo y el agua y la creación de capacidades. Asimismo, el proyecto apoya el esfuerzo de aprovechar adecuadamente el agua potable naciente de una fuente en la montaña, para su uso por las comunidades, beneficiando también a las comunidades adyacentes y a la reserva de montaña a través de la capacitación en el manejo racional de la tierra y la generación de medios de vida alternativos sostenibles (GEF, 2011).

Gestión forestal sostenible en Camboya. El Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) y el Fondo para el Medioambiente Mundial (FMAM), han puesto en marcha un proyecto de gestión forestal sostenible en Camboya, cuyo objetivo es promover la conservación de los bosques, el beneficio de la población rural pobre, y contribuir a la mitigación del Cambio Climático. El proyecto promueve las actividades forestales comunitarias, la conservación de la naturaleza y la creación de mercados para

¹⁸⁹ La referencia de este libro es: Critchley, W. (1991), *Looking After Our Land, Soil and Water Conservation in Dryland Africa*. Oxfam, London. 84p

¹⁹⁰ El documental explicando dicha experiencia puede encontrarse en este enlace: <http://practicalaction.org/publishing/more-people-more-trees-video> (última visita 25/03/2014)

las tecnologías de bioenergía sostenible mediante la gestión forestal descentralizada. Como parte del proyecto, el Gobierno se compromete a crear dos millones de hectáreas de sitios forestales comunitarios en todo el país en 2029 (PNUD, 2011).

Recuperación de las cuencas de los ríos en Haití. Tras la incidencia de eventos climáticos extremos en Haití en 2006 como el huracán Jeanne, se pusieron los medios para evitar la destrucción causada por las tormentas a través de la restauración, por parte de los residentes locales, de la cuenca del río Quinte a su paso por el pueblo de Gonaïves, en un proyecto gestionado por la OIT, en cooperación con el Ministerio de Planificación y Cooperación Externa de Haití (OIT, 2009d). El programa respondió a la necesidad de una rápida restauración de las cuencas del río en Gonaïves, mejorar las bases para la recuperación económica y limitar los efectos de la alta presión demográfica sobre el medioambiente. Dos objetivos principales tenía el proyecto: uno general, que contribuyera a la creación de un plan de manejo de la cuenca del río Quinte y sus afluentes para evitar futuros desastres naturales similares a los del huracán Jeanne en Gonaïves; y otro específico, centrado en rehabilitar el frágil y debilitado entorno de Gonaïves mediante la implementación de planes de conservación de agua y suelo a través de técnicas basadas en la mano de obra local. La estrategia y los resultados esperados del proyecto fueron orientados a: desarrollar intervenciones de recuperación rápida con enfoque de desarrollo a largo plazo; la protección del medioambiente y la recuperación económica; preservar los medios de vida de las generaciones futuras; conservación del agua y el suelo para usos productivos de la tierra; promoción del empleo a través de técnicas basadas en los recursos locales, incluyendo mano de obra; y basar la actuación en un enfoque basado en empleos verdes (OIT, 2008b).

Migración inversa de trabajadores cualificados para generar empleos verdes. Un proyecto que pueden contribuir al desarrollo de programas de empleos verdes en las comunidades rurales, tanto en países desarrollados, como en desarrollo, puede ser el de llevar a los trabajadores cualificados a estas áreas y desarrollar sobre sus competencias procesos de migración inversa o remesas sociales. Esta experiencia se ha encontrado en el informe sobre empleos verdes en Illinois, Estados Unidos, y gira sobre la demanda que tiene este Estado de ingenieros que faciliten la expansión de los empleos verdes, y que, ha llevado a que se recluten ingenieros, ya fuera con experiencia o graduados, dispuestos a vivir en el medio rural y los pequeños pueblos del Estado (IIRA, 2010).

Impactos del Cambio Climático y desafío demográfico en la agricultura de Corea.

Un caso parecido al anterior se encuentra en Corea del Sur, donde los efectos negativos del Cambio Climático sobre la producción en industrias agrícolas y pesqueras están dificultando la capacidad de estas industrias para reactivarse y reajustarse a los nuevos escenarios. A estos problemas se une el envejecimiento de la población agrícola y el aumento de la tendencia migratoria que va de las zonas rurales a las zonas urbanas, especialmente entre las personas jóvenes. En particular, el número de agricultores a tiempo completo está disminuyendo a un ritmo creciente, incluida una mayor feminización de la agricultura con las mujeres superando en número a los hombres en el campo (Lee *et al.*, 2010: 33). Otros factores añadidos se basan en las nuevas prácticas agrícolas cada vez más sistematizadas que incorporan nuevas tecnologías que requieren nuevas habilidades y conocimientos que los agricultores tradicionales desconocen. Estos desafíos plantean la posibilidad de que personas bien educadas de las zonas agrícolas que antes migraron a las ciudades para mejorar sus puestos de trabajo, vuelvan a sus lugares de origen aplicando sus conocimientos a las nuevas prácticas agrícolas. En ese sentido, existe una demanda de desarrollar programas en las escuelas secundarias y universidades agrícolas, para reflejar en su currículo esta demanda de tecnología avanzada aplicada en la agricultura (Lee *et al.*, 2010: 35).

Biomasa y generación de energía en el Mekong. La migración es algo inevitable en la subregión del Gran Mekong, debido a que los determinantes de la migración son principalmente estructurales, ya que la subregión en su conjunto se beneficia de la migración laboral, del mismo modo que seguirá siendo necesaria en el futuro para su crecimiento y desarrollo (ADB, 2009: 26). La subregión del Gran Mekong añade a la histórica migración laboral de la región, un aumento en los flujos migratorios como consecuencia de la degradación ambiental y el Cambio Climático, y su confluencia con el incremento de las tasas de pobreza y demográficas. Un factor a resaltar son las subidas de los cauces debido a los cambios en los regímenes de lluvias, y la forma en que afectan estas subidas a unas poblaciones altamente dependientes de las cuencas de los ríos (Chinvanno, 2003: 114). A pesar de la dificultad de plantear respuestas a estos problemas, un proyecto a tener en cuenta es el llevado a cabo por el Banco Asiático de Desarrollo (ADB) junto con la Subregión del Gran Mekong (GMS), donde a través de la ampliación del uso de los residuos de la biomasa en el sector de la agricultura, se llega a

satisfacer la creciente necesidad de energía limpia y la seguridad alimentaria de las familias pobres. De este modo, la promoción de un uso más eficiente de la biomasa puede abordar simultáneamente los objetivos de lucha contra el Cambio Climático y la mejora del bienestar de la población rural pobre, creando nuevas fuentes de trabajo.¹⁹¹

Reciclando la mano de obra migrante en Brasil. El Estado de Sao Paulo concentra el 80% de la producción del total de la producción nacional de caña de azúcar de Brasil, siendo la mayoría de los trabajadores en este sector migrantes temporales provenientes del noreste del país,¹⁹² que toman estos trabajos debido en parte a la falta de mano de obra local (Muçouçah, 2009: 35). Como resultado de la modernización de los procesos de recogida, y la sustitución de los machetes al uso, por procesos mecanizados en la siembra y la cosecha, las plantillas de jornaleros se reestructuraron forzando al paro y llevando a que muchos de ellos tuvieran que migrar hacia otras actividades o territorios. Como respuesta y con el objetivo de retener a estos trabajadores, la Unión de la Industria de la caña de azúcar brasileña (UNICA), creó un programa de reconversión de los trabajadores de la caña de azúcar, con el objetivo de capacitar a 7.000 trabajadores al año, ofreciendo cursos de conductor, operario de cosechadora, mecánico de tractor, de caña de azúcar, cosechadoras-operario electricista, y apicultura o reforestación, entre otros oficios (Cruz Caruso, 2010: 21; OIT, 2013: 73).

Migración interna y condiciones de trabajo en China. En China los desastres naturales y otros impactos del Cambio Climático están generando una paradoja difícil de solucionar, con habitantes urbanos que huyen de las ciudades debido a los desastres y la polución, mientras son reemplazados por migrantes rurales que huyen de otros problemas medioambientales (Randall, 2013). De este modo los desplazamientos del campo a la ciudad en China se cifran para 2025 en más de 350 millones de personas que pasarán a ser parte de la población urbana del país, alcanzando la cifra de 1.000 millones de personas viviendo en ciudades chinas para 2030 (McKinsey Global Instit. 2009: 5). En este escenario, se viene observando una rápida industrialización y el

¹⁹¹ El Proyecto del ADB se denomina “*Capacity Building for the Efficient Utilization of Biomass for Bioenergy and Food Security in the Greater Mekong Subregion*”. Desde este enlace se puede acceder a más información al respecto: <http://www.adb.org/projects/44474-012/main> (última visita 25/03/2014)

¹⁹² El noreste de Brasil es la segunda área más poblada del país (28% del total de la población), además de la más pobre, con una área semiárida que le hace ser una de las zonas más vulnerables al Cambio Climático en Brasil, lo que incrementa la tendencia histórica en el país de migración Norte-Sur. Un estudio de esta situación puede encontrarse en la investigación de Barbieri *et al.*, (2010) también mencionado por el IPCC (Adger *et al.*, 2014: 13).

crecimiento de sectores como el de la construcción o transporte, que genera un rápido aumento en el consumo de energía y de residuos. Como respuesta, grandes esfuerzos se están desarrollando en la industria de reciclaje china, con el fin de utilizar el reciclaje como una solución para los problemas de escasez de recursos. En un sector en pleno crecimiento, las estadísticas muestran que en Beijing hay alrededor de 160.000 recolectores de basura que se ganan la vida a partir de los restos de la vida urbana, formando parte de una red de recuperación de residuos y materiales usados más amplia (OIT, 2010h: 26). A nivel nacional, se estima que los servicios de reciclaje de residuos emplean a más de diez millones de personas (OIT, 2010h: 3), siendo seis millones de trabajadores migrantes los que asumen funciones temporales en condiciones de trabajo indecentes (OIT, 2010h: 3; OIT, 2010i: 21). Para la OIT esto supone dos problemas: primero, los trabajadores temporales carecen de estabilidad en el empleo además de que no se les suministran los equipos de salud y seguridad en el trabajo necesarios; segundo, el carácter manual del sector del reciclaje conduce a malas prácticas de reciclaje de residuos y la degradación del medioambiente, lo que hace necesarios unos mayores niveles de formación y el apoyo de políticas gubernamentales que promuevan la profesionalización de los servicios de gestión de residuos y reciclaje (OIT, 2010i: 21).

Posibilidades de reciclaje en Mali. El aumento, temporal o permanente, de la migración rural-urbana en Mali debido al empeoramiento de las condiciones climáticas, ha supuesto que las ciudades de Malí, como la capital Bamako, hayan crecido rápidamente, pasando en los últimos 10 años de 1,4 millones de habitantes a más de 2 millones, extendiéndose la ciudad rápidamente sobre un área de más de 15km de radio. Esto ha supuesto nuevos retos para el desarrollo urbano, dada la carencia, por ejemplo, de infraestructura adecuada en la recogida de residuos y de aguas residuales, pero en donde esta necesidad también ofrece la posibilidad de que a partir de una mejor organización, el sector de recogida de residuos, separación y reutilización pudiera ofrecer un enorme potencial en la creación de empleo (Togola *et al.*, 2010: 54).

CAPITULO 6. LA MIGRACION LABORAL BASADA EN DERECHOS COMO RESPUESTA A LOS DESAFIOS DEL CAMBIO CLIMATICO. LA INTEGRACION DEL PROBLEMA DE LAS MIGRACIONES Y EL ENFOQUE DE LA OIT EN EL MARCO DE LA CMNUCC

Durante este trabajo se han considerado las aproximaciones que desde el ámbito de los derechos humanos se han propuesto en la búsqueda de soluciones para el problema del Cambio Climático, así como al problema más concreto de los desplazamientos humanos inducidos por el clima. Desde esta perspectiva, basada en derechos, se quiere profundizar en este análisis a partir de los derechos socio-laborales y desde las organizaciones que desde el mundo del trabajo proponen respuestas a estos retos, con un especial interés en el trabajo y visiones que en este sentido se han propuesto desde la OIT y las convenciones que rigen y son desarrolladas por esta organización. A partir de este análisis, se propone profundizar en el estudio del funcionamiento y la respuesta que se da al problema de las migraciones inducidas por el Cambio Climático desde la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), y como la OIT ha integrado parte de su trabajo en esta Convención, buscándose aspectos que vinculen, en este marco específico, el reconocimiento de las migraciones con el del trabajo de la OIT y las organizaciones del mundo del trabajo.

6.1. El reconocimiento de los derechos laborales en el marco de los derechos humanos y su aproximación al Cambio Climático

Se propone comenzar este análisis a partir de la identificación que se ha hecho de los derechos laborales como derechos humanos dado el enfoque positivista que considera que un grupo de derechos son derechos humanos en la medida en que ciertos tratados los reconocen como tales (Mantouvalou, 2012: 1). Mantouvalou, justifica esta aproximación positivista desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), que aunque no vinculante, es el documento más influyente en cuanto a la protección de las personas y la defensa de sus derechos, y en donde en varios de los artículos de la Carta se pueden identificar menciones a los derechos laborales: el artículo 4 que prohíbe la esclavitud y la servidumbre; el artículo 23 que establece que toda persona tiene derecho al trabajo y que todo el mundo debe trabajar en un trabajo libremente elegido, recibir igual salario por igual trabajo y recibir una remuneración digna por el trabajo realizado, garantizar una vida digna para la persona y su familia, y el derecho que toda persona tiene a fundar sindicatos o; el artículo 24, que garantiza el derecho al descanso y al tiempo libre y a una limitación razonable de las horas de

trabajo, así como vacaciones pagadas. Este reflejo en la Carta de los Derechos Humanos, lo identifica Mantouvalou igualmente a través de cómo algunos derechos laborales se encuentran bajo el grupo de derechos civiles y políticos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), así como en el grupo de los derechos económicos y sociales en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales (PIDESC) (ONU, 1966) (Mantouvalou, 2012: 3). Esta inclusión de los derechos laborales en los instrumentos internacionales de los derechos humanos ha permitido colocar a estos derechos en la parte más alta del ordenamiento internacional, con obligaciones vinculantes para los Estados, y la posibilidad de ser sometidos a procedimientos de control internacional (Canessa Montejo, 2008: 144).

Canessa Montejo define los derechos humanos laborales en este contexto como *“todos aquellos derechos en materia laboral consagrados en instrumentos internacionales de derechos humanos que reconoce universalmente como titular a la persona, respetando la dignidad humana y satisfaciendo las necesidades básicas en el mundo del trabajo”*, considerando que un número excesivo debilitaría su obligatoriedad, por lo que se considera preferible contar con un núcleo duro de derechos (Canessa Montejo, 2008: 113). Esta visión le hace incidir en dos aspectos particulares, la prohibición de la esclavitud y de la servidumbre y la prohibición de la discriminación en el ámbito laboral, como los derechos que constituyen en la etapa actual del Derecho Internacional, los dos únicos derechos humanos laborales recogidos en normas imperativas o de *ius cogens*¹⁹³. El autor resalta la importancia del *ius cogens* laboral, ya que gozaría de un carácter imperativo sobre los ordenamientos internacionales y nacionales, dado que cualquier tratado internacional o acto unilateral de los Estados sería nulo si estuviera en conflicto con los derechos humanos laborales recogidos en las normas imperativas del Derecho Internacional general (Canessa Montejo, 2008: 146).

Sin embargo, esta aproximación limitaría el desarrollo de los cuatro derechos fundamentales desarrollados por la OIT en su Declaración de 1998¹⁹⁴, al ámbito de las

¹⁹³ Expresión latina que significa Derecho Coercitivo obligatorio que se utiliza para designar una norma imperativa en derecho Internacional general. Según la Convención de Viena en su Art.53 sobre el derecho de los tratados el término *Ius Cogens* se entiende por: *“Regla aceptada y reconocida por la comunidad internacional, en su conjunto, como una norma que no permite ninguna excepción y que no puede ser modificada sino por una nueva norma de Derecho Internacional general que tenga el mismo carácter”*.

¹⁹⁴ La libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva; la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio; la abolición del trabajo infantil; y, la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

normas internacionales del trabajo formuladas por la propia OIT y no a los instrumentos internacionales de derechos humanos (Canessa Montejo, 2008: 145).¹⁹⁵

6.1.1. La aproximación basada en derechos en el ámbito de la migración laboral. El enfoque de la OIT

Del escenario expuesto y bajo un contexto de mayores impactos del Cambio Climático surge la necesidad de una mayor participación de las instituciones que desde el mundo del trabajo abogan por un mayor reconocimiento y defensa de los derechos de los trabajadores migrantes. En ese sentido, el siguiente análisis se dirige principalmente al enfoque, trayectoria y respuestas que desde la OIT se ha dado en el ámbito de migración laboral y los mecanismos que nacidos en la propia organización pueden suponer un punto de apoyo para enfrentar los desplazamientos inducidos por el clima.

Desde su creación en 1919, la OIT ha asumido la protección de los trabajadores migrantes en todo el mundo a través de diferentes convenios y políticas. Este mandato se puede encontrar reafirmado en algunos de sus documentos más importantes de la organización, como la Declaración de Filadelfia de 1944¹⁹⁶, la Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo¹⁹⁷, o en el Marco Multilateral sobre migración laboral de la OIT (OIT, 2007c), resultado de los compromisos alcanzados en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2004, y al que se prestará una mayor atención en sucesivos apartados.

La aproximación de la OIT al estudio y respuesta de las migraciones, se fundamenta en el propio mandato de la organización, donde el análisis de las migraciones laborales, se

¹⁹⁵ Estas limitaciones que Canessa Montejo identifica a la hora de buscar un más amplio reconocimiento para los derechos humanos laborales, también las pone en positivo diferenciando estos derechos fundamentales sobre el resto de los derechos humanos en base a cuatro argumentos: la existencia de un consenso mundial sobre la importancia de estos derechos, comprobado en los altos índices de ratificación de estos convenios; los derechos fundamentales se asientan en los principios constitucionales de la OIT y la Declaración de Filadelfia; representan el piso mínimo de respeto que permite el goce de los demás derechos laborales y; los derechos fundamentales en el trabajo son suficientes para asegurar que los trabajadores disfruten de su libertad de autonomía en el mercado laboral (Canessa Montejo, 2008: 125).

¹⁹⁶ Art. III: “La Conferencia reconoce la obligación solemne de la OIT de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan: (c) conceder, como medio para lograr este fin y con garantías adecuadas para los interesados, oportunidades de formación profesional y medios para el traslado de trabajadores, incluidas las migraciones de mano de obra y colonos” (OIT, 2010b: 23).

¹⁹⁷ En el preámbulo: “Considerando que la OIT debería prestar especial atención a los problemas de personas con necesidades sociales especiales, en particular los desempleados y los trabajadores migrantes, movilizar y alentar los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales encaminados a la solución de sus problemas, y promover políticas eficaces destinadas a la creación de empleo” (OIT, 1998: 5).

hace desde una perspectiva basada en derechos y el valor fundamental de la aplicación de las normas del trabajo sobre la base de principios de igualdad de trato y no discriminación, tanto para el diseño de políticas como de marcos normativos. En ese sentido, cuatro son los instrumentos de la OIT que definen explícitamente la aplicación de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes y sus familias: el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), y la Recomendación que lo acompaña; la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 86); la Convención sobre trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) y su Recomendación correspondiente; y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151) (OIT, 2010e: 216). Si bien los convenios propuestos están dirigidos específicamente a la situación migrante de los trabajadores, debido a su condición de trabajadores también se les aplican el resto de convenios de la OIT (OIT y ACTRAV, 2009: 3), como los ocho convenios fundamentales de la OIT que se consideran como derechos humanos en el trabajo, y que cubren la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva, la abolición del trabajo forzoso, la igualdad y la no discriminación en el empleo y la ocupación, y la eliminación del trabajo infantil (OIT, 2009f: 20-21).

Estos instrumentos pueden también considerarse como complementarios de otros articulados, que ya desde el marco de las Naciones Unidas se han venido desarrollando, y del que se puede considerar como el más importante, la Convención de la ONU sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares¹⁹⁸ de 1990, que basada en conceptos e instrumentos de la OIT y en diversos Tratados de Derechos Humanos, no sólo cubre a los trabajadores sino también a sus familias, lo que amplía el marco jurídico para la migración, cubriendo el tratamiento a los migrantes y la prevención de la explotación y de la migración irregular de sus familiares (Alvarellos, 2010; OIT, 2010e: 216). Del mismo modo otras convenciones complementan este enfoque como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (CERD).

¹⁹⁸ La definición de “trabajador migratorio” bajo esta Convención en su Artículo 2.1 se entenderá como “*toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional*”.

La OIT reconoce tres etapas básicas que en el proceso de migración laboral deben proteger los derechos de los migrantes, la etapa previa a la salida, la posterior a la salida y la estancia laboral en el destino, y la etapa de regreso. Aunque desde una perspectiva basada en derechos, tanto los países de origen como de destino tienen la responsabilidad compartida de proteger los derechos de los trabajadores migrantes a través de todas estas etapas, sus responsabilidades son diferentes dada la mayor capacidad de actuar desde los países de origen que desde los países de destino (OIT, 2009f: 23).

Sin embargo, los derechos son universales, ya fuera en los lugares de origen o destino, resumiéndose los instrumentos de protección por parte de la OIT a partir de tres conceptos fundamentales que vienen expresados en el estudio de la organización titulado *“Migración laboral internacional. Un enfoque basado en los derechos”* (*International labour migration. A rights-based approach*) (OIT, 2010e: 216):

- Los derechos humanos universales y los derechos fundamentales del trabajo se aplicarán a todos los migrantes, independientemente de su condición.
- Debe haber igualdad de trato y no discriminación entre los trabajadores migrantes admitidos regularmente y los trabajadores nativos en el ámbito del empleo y el trabajo.
- La amplia gama de normas internacionales que garantizan una protección en el trato y las condiciones de trabajo - empleo, inspección del trabajo, seguridad y salud en el trabajo, horas de trabajo, protección del salario, seguridad social y de maternidad, entre otras áreas - se debe aplicar a los trabajadores migrantes en situación regular. Esto incluye normas relativas a sectores específicos como la agricultura, construcción, hostelería y restauración.

En la búsqueda de un orden internacional equitativo que reconozca el trabajo decente y la migración laboral, permitiendo que quienes migren lo hagan por elección y no por necesidad, pudiendo disfrutar de plenos derechos laborales y humanos, y estén libres de explotación, se proponen medidas más amplias que deberían llevar hacia un régimen mayor y mas amplio de migración laboral (OIT, 2010e: 218):

- Reconocimiento de los beneficios mutuos de la migración tanto para los países de origen como de destino;

- Adopción de una amplia agenda de desarrollo y trabajo decente para todos;
- Políticas de migración transparentes en línea con las necesidades de los mercados de trabajo;
- Protección de los derechos de los trabajadores migrantes en concordancia con los instrumentos internacionales;
- Adopción de políticas circulares y de movilidad de migración laboral adecuadas;
- Promoción de la cooperación bilateral, regional e internacional; y
- Formulación de políticas en base a informaciones y datos fiables.

La aproximación basada en derechos de la OIT, parte del enfoque de los convenios ya comentados y la propia responsabilidad que emana de organizaciones como la ONU o la propia OIT, que ostentan un mandato basado en la justicia social y los derechos sociales y políticos (Kuptsch y Martin, 2011: 45).¹⁹⁹ Por tanto, entre los aspectos principales que se defienden, ya fuera en este articulado o en otros mecanismos propuestos por la OIT para considerar una migración laboral “basada en derechos”, está el reconocimiento de estos derechos bajo la idea principal que los trabajadores migrantes deben recibir el mismo trato que los locales, destacando la importancia de los derechos de los inmigrantes, la igualdad de trato y las normas de no discriminación, siendo su no aplicación una de las consecuencias del aumento de la desigualdad salarial entre los países en desarrollo y desarrollados (Regan, 2010: 269; Kuptsch y Martin, 2011: 45).

Las razones que proponen Christiane Kuptsch y Philip Martin para defender este enfoque basado en derechos, parte de un primer argumento: existen leyes laborales

¹⁹⁹ Un primer pilar fundamental para justificar este enfoque se encuentra en el articulado la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de la ONU, que en su Parte II sobre “No discriminación en el reconocimiento de derechos” expresa en su artículo 7: “Los Estados Partes se comprometerán, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”. Reafirmando estos aspectos a continuación, en su Parte III titulada “Derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares” y que desde los Artículos 8 al 35, concreta algunos aspectos fundamentales en cuanto a la igualdad de trato que deben tener los trabajadores migrantes como en el artículo 25 “Los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración y de” 25a: “Otras condiciones de trabajo...” y 25b: “Otras condiciones de empleo” o en el artículo 27. : “Los trabajadores migratorios y sus familiares gozarán en el Estado de empleo, con respecto a la seguridad social, del mismo trato que los nacionales en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable de ese Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables” (ONU, 1990a).

principalmente para proteger a los trabajadores nativos menos calificados mediante el establecimiento de salarios mínimos y otras normas, y los trabajadores migrantes menos calificados necesitan protección tanto o más que los trabajadores locales a su mismo nivel. Además, proteger a los trabajadores migrantes poco cualificados, protegería igualmente a los trabajadores locales de los empleadores, ya que desalentaría la contratación de inmigrantes, que con menos protección, llegarían a influir negativamente en el nivel de derechos de los locales (OIT, 2010e: 147, 210; Kuptsch y Martin, 2011: 55). Otro argumento de importancia sería que un tratamiento diferenciado de los trabajadores migrantes y locales menoscabaría la base de las sociedades que se construyen en torno a no discriminación y los derechos humanos, en especial en sociedades multiculturales y multiétnicas (Kuptsch y Martin, 2011: 55).

Esta aproximación a la migración laboral, desde una perspectiva basada en derechos, donde los trabajadores migrantes sean tratados igual que los trabajadores locales, es un argumento ampliamente defendido desde diversos ámbitos, con la existencia incluso de un consenso a nivel mundial sobre la necesidad de ampliar las posibilidades legales para la migración a los posibles migrantes, especialmente los trabajadores poco cualificados, procedentes de países en vías de desarrollo (Wickramasekara: 2008: 5). Sin embargo, es un enfoque que está siendo desafiado desde otras perspectivas, actores e instituciones que proponen un mayor número de inmigrantes poco cualificados, en su mayor parte bajo nuevos esquemas de trabajadores extranjeros temporales (Kuptsch y Martin, 2011: 55) y que se basan en el Modo 4 de los *Acuerdos Generales sobre el Comercio de Servicios (AGCS)* (en inglés, *General Agreement on Trade in Services* o *GATS*), basados oficialmente en contratos de “prestación del servicio”, y no bajo los marcos expuestos con anterioridad sobre “migración laboral” basada en derechos. Estos marcos dejarían abierta la posibilidad de reducir los derechos de los trabajadores migrantes poco cualificados. En este debate, que no es excluyente, se confrontan los diferentes posicionamientos entre organizaciones como la OIT y Naciones Unidas, y su defensa de un enfoque basado en derechos, por un lado, y el Banco Mundial y la OIM, considerando los marcos propuestos por el AGCS, por otro (Kuptsch y Martin, 2011: 57). Se debe considerar en este escenario la disyuntiva en que se encuentran los países en desarrollo a la hora de apostar por un mayor número de migrantes o sus derechos. En ese sentido, un debate nada superficial es el terminológico que va del término “mano de

obra migrante", es decir, un factor de producción o el de "trabajadores migrantes", es decir, seres humanos con derechos (Kuptsch y Martin, 2011: 49).

Evidentemente la necesidad de migrar puede ser un factor negativo, que debilite el enfoque basado en derechos, ya que con un número cada vez mayor de migrantes internacionales, al poner en una balanza conseguir unos ciertos ingresos económicos o unos derechos puede llevar a que los migrantes consideren lo primero, incluso asumiendo ser explotados. Los intereses especiales, tales como los de los empleadores en determinados sectores económicos, también pueden ser considerados como movilizadores de una mayor migración. Por el contrario, los sindicatos han comenzado a trabajar transfronterizamente para defender los derechos de los migrantes, oponiéndose abiertamente a cualquier aumento en el número de migrantes poco calificados, si esto se asocia con reducciones en los derechos de los mismos (Kuptsch y Martin, 2011: 57). La aproximación basada en derechos de la OIT hacia la migración laboral se fundamenta en estos últimos aspectos, y en la evidencia de que los mecanismos de mercado, por sí solos, no son suficientes para regular la migración y velar por la protección de los trabajadores migrantes vulnerables. Es desde la ratificación y aplicación de los convenios relativos a los trabajadores migrantes, desde donde se deben sentar las bases para la política y la práctica, y aunque no se hayan ratificado estos instrumentos, o en el caso de marcos no vinculantes, como el Marco Multilateral de la OIT sobre la migración laboral que a continuación se comenta, deben reconocerse como mecanismos de gran importancia en la concienciación y el avance en el desarrollo de las normativas entre los constituyentes de la OIT y otras organizaciones internacionales (OIT, 2010e: 215).

6.1.2. El Marco Multilateral de la OIT para las migraciones laborales

A partir de los trabajos realizados por la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización establecida por la OIT en 2002, y la conclusión sobre la ausencia de que un marco multilateral para regular los movimientos transfronterizos, había supuesto una serie de problemas colaterales, incluida la explotación de los trabajadores migrantes, el crecimiento de la migración irregular y el aumento de la trata de personas (OIT, 2010e: 6), la OIT en su 92^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 2004, propuso en su debate general sobre los trabajadores migrantes, la

adopción por consenso de una resolución relativa a un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía global. El Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales, presentado en noviembre de 2005, fue el resultado del plan de acción resultante de este debate, considerándose la primera colección internacional de principios, directrices y buenas prácticas sobre políticas y prácticas de migración (OIT, 2010e: vi). Este articulado, además de ser uno de los dos principales marcos multilaterales que se ocupan de los derechos de los migrantes, junto con la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y los Miembros de sus Familias de la ONU de 1990, sintetiza un conjunto de principios de política que se derivan de los instrumentos de la OIT en el ámbito de la migración, junto con la agenda de Trabajo Decente, proporcionando un amplio conjunto de directrices para la aplicación práctica de estos principios tanto en las medidas, la política de migración o las instituciones (OIT, 2010e: 217). Este Marco ejerce, igualmente, como una guía práctica basada en derechos para los gobiernos, empleadores y trabajadores con respecto al desarrollo, fortalecimiento e implementación de políticas de migraciones laborales nacionales e internacionales (OIT, 2009f: 21).²⁰⁰

Centrando su acción en la aproximación basada en derechos, el Marco Multilateral propone su defensa a partir de estos pilares principales (OIT y ACTRAV, 2009: 4):

- Las políticas migratorias se deberán formular habiéndose obtenido consenso tripartito, no solamente en el plano nacional sino también en el regional y mundial promoviendo la cooperación entre los mismos asociados de los países de procedencia y destino.
- Para evitar efectos sobre los salarios y condiciones de trabajo existentes se debe respetar el derecho de los trabajadores migrantes a igual trato.
- Se debería ir brindando, a los potenciales migrantes, información legal, características sobre el mercado laboral y documentos necesarios para enfrentar la incorporación a la vida laboral de su potencial destino.

²⁰⁰ El Marco Multilateral, con el objetivo de mejorar las políticas de migración y defender los derechos de los trabajadores migratorios con un enfoque basado en los derechos, acoge 15 principios no vinculantes, elaborándose a partir de los principios contenidos en los instrumentos internacionales más relevantes, promoviendo los derechos de los trabajadores migrantes, y dando orientación para la prevención y la protección contra las prácticas migratorias abusivas, además de reforzar aspectos relativos al trabajo decente, los medios para la cooperación internacional en materia de migración laboral, la base mundial de conocimientos, la gestión eficaz de la migración laboral, los procesos migratorios, la integración social y la inclusión, y la migración y el desarrollo (OIT, 2009f: 21).

El principio de trabajo decente tiene un componente de importancia ya que establece y promueve la igualdad de oportunidades para todos los hombres y mujeres en edad de trabajar, ya fueran migrantes o no, para conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Además otros derechos se demandan desde el Marco Multilateral en consonancia con el Programa de Trabajo Decente, como el acceso de todos a un empleo libremente elegido, el reconocimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, unos ingresos para que las personas puedan satisfacer sus necesidades y responsabilidades económicas, sociales y familiares básicas y un nivel adecuado de protección social para los trabajadores y sus familias (OIM-GMG, 2010: 61). Igualmente, el Marco Multilateral aborda algunos de los vacíos de protección en los instrumentos para ciertas categorías de trabajadores migrantes, como las trabajadoras migrantes, los trabajadores migrantes en situación irregular y los trabajadores migrantes temporales (OIT, 2010e: 217).

Por último, la perspectiva basada en el Trabajo Decente del Marco Multilateral de la OIT para las migraciones laborales ha sido reconocido por el Grupo Mundial sobre Migración²⁰¹, como un mecanismo que puede ejercer como un correcto contrapeso y catalizador de los desafíos que enfrenta la comunidad mundial en materia de migración frente a la globalización, en donde las dinámicas de crecimiento y desarrollo interactúan con la protección de los derechos de los migrantes. Compaginar estos aspectos, siempre evitando las prácticas abusivas y la promoción del trabajo decente y productivo para los trabajadores migrantes, y mejorando sus condiciones de vida y su situación legal ante la carencia de derechos debido a situaciones, que en muchos casos son de irregularidad, aparecen como fundamentales (OIM-GMG, 2010: 61).

6.1.3. El desafío de la protección y los flujos transfronterizos

Uno de los problemas que enfrenta la aplicación de las convenciones y marcos desarrollados por la OIT en cuanto a la gestión de la migración, tiene que ver con la vinculación y problemas que se enfrentan en la gestión de los flujos transfronterizos y

²⁰¹ Este grupo reúne a los jefes de diferentes organismos con el objetivo de promover una aplicación más amplia de todos los instrumentos internacionales y regionales así como normas relativas a la migración, con la intención de fomentar la adopción de enfoques más coherentes, integrales y coordinados sobre la cuestión de la migración internacional entre organismos (OIM-GMG, 2010: 2).

su carácter regular o irregular. Por ejemplo, desde la OIT se reconoce que el desfase existente entre el número real de trabajadores en situación de irregularidad en los países de destino y la demanda de mano de obra, y las restricciones que los países de destino ponen a la admisión de trabajadores migrantes por la vía legal, hace que la migración irregular sea en realidad un amortiguador entre las demandas políticas dirigidas a demandar un cierre de fronteras y las propias realidades económicas de esos países de destino (OIT, 2010e: 212).

La OIT reconoce la necesidad de controlar estos flujos transfronterizos, ya que la inmigración de las regiones menos desarrolladas a las más desarrolladas tiene un marcado carácter de clandestinidad, con perfiles profesionales de los migrantes poco cualificados, junto con la no existencia de categorías de migración regular que permitan su entrada documentada en los países de destino. Estas situaciones pueden llevar a los migrantes, una vez en los países de destino, a permanecer anclados en la economía informal o no estructurada y/o a ser susceptibles de ser captados por redes de explotación ilegal. Esta realidad lleva a que la OIT confronte el discurso economicista y defienda uno basado en derechos en base a esta realidad, considerando que en algunos casos puede incluso haber un vínculo deliberado entre las políticas y prácticas de exclusión de los migrantes de la protección social y jurídica, a la vez que se tolera su presencia en situaciones precarias que aseguran la existencia de una mano de obra “*mal pagada, dócil y flexible*” (OIT, 2010e: 213).

La OIT reconoce que en algunas situaciones puede haber ciertas limitaciones al ejercicio de derechos. Esto ocurre en casos como la limitación por un periodo limitado de tiempo de derechos, como el derecho a la reagrupación familiar o el disfrute inmediato de la seguridad social y las prestaciones de protección social. Sin embargo, no se quiere poner en duda la máxima de un acceso equitativo a los derechos humanos y laborales por parte de los trabajadores migrantes y nativos. Esto sería de especial importancia en cuanto a los principios de igualdad de oportunidades y de trato y no discriminación, con el derecho a la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, condiciones de trabajo dignas y seguras, el derecho de asociación y el de negociación colectiva (OIT, 2010e: 169).

Pese a algunas limitaciones reconocidas, el camino hacia una protección efectiva de los trabajadores migrantes a todos los niveles debe surgir según la OIT desde la ratificación y aplicación efectiva de las Convenciones Fundamentales de la OIT, los Convenios sobre los trabajadores migrantes (C.97 y C.143), el seguimiento de las directrices y principios previstos en el Marco Multilateral, la promoción de acuerdos bilaterales de seguridad laborales y sociales entre países emisores y receptores, la vigilancia a través de sistemas de inspección del trabajo, la reducción del costo de las remesas y el reconocimiento y uso eficiente de las habilidades de los trabajadores migrantes (OIT, 2009f: 23). Igualmente, entre las respuestas que propone la OIT, está el garantizar que el diseño y desarrollo de los planes de trabajo temporal dirigidos a la migración, se lleven a cabo bajo el respeto al principio de igualdad de trato, correspondiéndose con las necesidades de los mercados de trabajo, no implicando una competencia desleal con la mano de obra nativa y la consecuente pérdida de oportunidades de empleo y pérdida de la cohesión social de las sociedades (OIT, 2010e: 212).

La aplicación de las normativas y convenios, así como el reconocimiento de los derechos de los trabajadores migrantes por parte de los Estados, se han visto desafiados por la propia aplicabilidad y reconocimiento que los Convenios y otras normativas de la OIT han tenido entre los Estados. Regan (2010) discute estas dificultades a partir del análisis de las cuatro normas fundamentales del trabajo, bajo la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT de 1988, identificando aspectos positivos y negativos en la concentración de los derechos laborales en esas cuatro normas fundamentales ya que podrían tener la ventaja de aumentar la eficacia del control y el cumplimiento, aunque se reconozcan limitaciones a esas normas fundamentales. Una de esas limitaciones, que identifica Regan, es en relación a que estas normas fundamentales sólo competen al respeto de los ocho convenios fundamentales del trabajo, dejando de lado derechos críticos como la seguridad en el trabajo, la limitación de las horas de trabajo y el derecho a períodos de descanso o la libertad de acoso laboral. Del mismo modo, considera que la creación de las cuatro normas fundamentales del trabajo cambia el enfoque de derechos, es decir, unas normas claras de fácil aplicación, hacia unos principios generales que no son fácilmente definibles y que podrían llegar a diluir los propios mecanismos de control de la OIT (Regan, 2010: 263). Esta situación lleva a que los convenios de la OIT se efectúen mediante *“la legislación del gobierno nacional y la aplicación de la legislación de los*

mercados laborales locales” (Regan, 2010: 264), lo que hace que estas perspectivas y procesos de la OIT no siempre se adapten a la realidad de una economía globalizada.

La OIT también enfrenta problemas al proteger y hacer cumplir el derecho internacional del trabajo ya que dado, el carácter voluntario de sus convenciones, y a pesar de las ratificaciones o el reconocimiento que pudieran hacer en última instancia, los países de elevar sus estándares laborales, muchos ratifican las convenciones por oportunismo político sin avanzar más en su cumplimiento (Ahmed, 2004: 181).

Esta situación llevó a la OIT a plantearse, dado el daño que sufría la propia organización en términos de prestigio y reconocimiento, ante la falta de compromiso por parte de algunos países, menores tasas de ratificación, y la presencia de problemas en los procesos de ratificación y aplicación; a modificar su estrategia, y optar durante las últimas décadas a asumir instrumentos legales no vinculantes, como las recomendaciones y los códigos de conducta en detrimento de los tratados vinculantes. Es decir, nuevas reglas de carácter más suave que se han empezado a aplicar a pesar de la resistencia, principalmente, de los representantes de los trabajadores (Abbot y Snidal, 2000: 434). Un ejemplo de esta nueva tendencia en la aplicación de la normativa de la OIT es el Marco Multilateral para las migraciones laborales, que recoge 15 principios de naturaleza no vinculante, que en cierto modo limita su influencia, y hace que vea limitada su efectividad (Basnett, 2013: 135).

Esta debilidad de la OIT la recoge Kneebone (2010) al analizar el caso específico de la migración laboral en la región del sureste asiático. Una zona, en donde la migración tanto regular como irregular, se encuentra en una situación cada vez más precaria, en donde las estructuras y la voluntad política de respetar efectivamente los derechos de los migrantes parecen en entredicho. A ese respecto, el autor resalta las debilidades de la OIT y la OIM en la región en este campo a pesar de sus intentos por llenar los vacíos en la protección, en donde, y con respecto a la OIT, considera que sus fortalezas son también sus puntos débiles, ya que el carácter positivo de sus normas, en defensa de los derechos humanos, pierde fuerza dado su carácter no vinculante, además que su modo de trabajo basado en procesos bilaterales y multilaterales, plantea preguntas sobre la relación de fuerzas entre países de envío y países de destino (Kneebone, 2010: 392).

Alexander Betts resume estas ventajas y desventajas en lo que respecta a los mecanismos de migración, poniendo un énfasis en las posibles respuestas que pudiera haber para los posibles desplazamientos inducidos por el medioambiente, considerando las posibilidades del desarrollo de unos principios rectores para la protección de los migrantes irregulares vulnerables, pero también considerando la migración laboral, en donde un enfoque basado en mecanismos no vinculantes, políticamente más aceptables que los tratados vinculantes, podrían adquirir en su desarrollo la condición de tratados vinculantes, ya fuera a través de su incorporación en las legislaciones nacionales o a través de su desarrollo posterior en otros acuerdos internacionales. Como principal desventaja considera que *“a pesar que las normas subyacentes pueden ser vinculantes, el marco consolidado es, por definición, no vinculante”* (Betts, 2011: 29).

6.1.4. Los derechos laborales en el marco normativo del Cambio Climático

Con respecto a la incidencia de los derechos laborales en el debate climático, vale la pena el recordatorio y reconocimiento que hacen Huq y Huge (2010) en su evaluación sobre como los derechos de los trabajadores migrantes se ven reconocidos en los Planes Nacionales de Adaptación al Cambio Climático de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo. Los autores consideran la validez de una aproximación basada en derechos humanos a la política del Cambio Climático, considerando que es un marco conceptual adecuado para el análisis y mejora de las políticas de Cambio Climático en los distintos niveles de toma de decisiones, y en donde se llama la atención sobre la importancia de la OIT y los 188 convenios de esta organización y su respeto por los derechos humanos en el trabajo (Huq y Huge, 2010: 166).

La defensa de Katherine Regan (2010) del enfoque basado en derechos laborales y su utilización como mecanismo para la hora de mejorar los resultados de las negociaciones del clima, se articula a partir de su fuerza normativa y defensa de los trabajadores marginados. A tal respecto, los cuatro derechos fundamentales del trabajo (OIT, 1998: 7), dada su amplia aceptación proporcionan un imperativo moral, y por lo tanto su incorporación al debate sobre el Cambio Climático ofrece una poderosa manera de llamar la atención sobre las necesidades de los trabajadores. Igualmente, desde la doble naturaleza de los derechos laborales como derechos individuales y como instrumentos de desarrollo económico, se puede afirmar que mientras que la perspectiva de derechos

humanos proporciona un punto de vista ético en general, los derechos laborales combinan este imperativo ético con la necesidad práctica de promover un desarrollo sostenible, encajando de esta forma en los principios de la CMNUCC, que hace hincapié en la necesidad de un enfoque equitativo al Cambio Climático, al mismo tiempo que la promoción de un crecimiento sostenible (Regan, 2010: 274).

En su parte preliminar, el análisis de Stevenson coincide con el enfoque de Regan al considerar que entre los dos regímenes normativos, el de los derechos laborales y el del régimen internacional de Cambio Climático, no debería haber motivo para un conflicto normativo que permitiera a un Estado, desde un punto de vista estrictamente legal, cumplir sus obligaciones sobre el Cambio Climático y, al mismo tiempo respetar, proteger y cumplir el derecho al trabajo (Stephenson, 2010: 165). Sin embargo, el autor reconoce que ante la incapacidad o falta de voluntad por parte de los países desarrollados para plantear o establecer medidas específicas para el necesario cambio estructural y una transición más equitativa hacia un modelo más sostenible y verde, se podría considerar que se está violando el derecho al trabajo, a partir de la interpretación del Programa de Trabajo Decente, el Convenio (núm. 122) y las Recomendaciones N°122 y N° 169, que obligan a los estados desarrollados a garantizar la seguridad en el trabajo de una forma integral (Stephenson, 2010: 173). Sin embargo, los países desarrollados no han planteado, de una forma abierta y clarificadora, la forma en que los efectos del Cambio Climático podrían afectar al empleo. Leisa Perch, a partir del trabajo de Roberts y Parks (2006),²⁰² recoge la afirmación que propone que si los países ricos desean mejorar las posibilidades de cooperación en materia de Cambio Climático, deberían tomar en serio las desigualdades existentes en la división internacional del trabajo y las capacidades, incluida la capacidad de los pobres para participar en un discurso más técnico (Perch, 2011: 28). Stephenson (2010: 179) plantea igualmente la necesidad de una previsión y una protección adecuada para estos grupos y personas más vulnerables, que evite el conflicto entre regímenes, y que tiene su base en la inseguridad causada por la pérdida de empleos y el olvido, por parte de los estados desarrollados, al poner en marcha la protección adecuada para los grupos e individuos que aparecen como más vulnerables debido a las obligaciones de estos estados en materia climática.

²⁰² El trabajo mencionado por Perch es el siguiente: Roberts, J. T., y Parks, B.C. (2006), “A Climate of Injustice: Global Inequality, North-South Politics, and Climate Policy”, en Jeannie Sowers (ed), *The Many Injustices of Climate Change. Global Environmental Politics* 7 (4), 140–146.

Del mismo modo que Stevenson observa problemas entre los dos marcos normativos, el laboral y el del Cambio Climático, Regan, también observa ciertos límites en la perspectiva de los derechos laborales. Uno de ellos es la aplicabilidad, un problema que ya enfrenta de forma general el régimen internacional de los derechos laborales. Es decir, debido a que el régimen internacional de los derechos laborales tiene sus limitaciones en términos de aplicabilidad, la incorporación de una perspectiva de los derechos laborales en los debates sobre el Cambio Climático no significaría que se fueran a garantizar los derechos laborales. Igualmente, la adopción de esta perspectiva no evitaría que las consecuencias previsibles derivadas del Cambio Climático se eviten o que cobren más importancia las consecuencias humanas y sociales que las preocupaciones medioambientales y económicas que son las que en la actualidad enmarcan el debate climático (Regan, 2010: 276).

Frente a los conflictos y contradicciones que pudieran generarse entre marcos normativos en su traslación práctica, ya fuera, en el cambio a modelos de desarrollo y producción más sostenibles o, en lo referente a la defensa directa que se hace de los derechos laborales, la defensa práctica que hacen Huq y Huge, les lleva a afirmar que la marginalización de los derechos humanos en los Programas de Acción Nacionales de Adaptación (NAPAs) y especialmente los derechos de los trabajadores en sectores claves como la agricultura, obstaculizarían la implementación exitosa de los NAPAs y no llevarían a un desarrollo sostenible adecuado para la sociedad (Huq y Huge, 2010: 181). En esta línea, desde las propuestas que se van trazando desde la OIT a la hora de establecer una estrategia de adaptación al Cambio Climático, se considera que la capacidad de ejercitar y demandar derechos se pueden considerar un componente crítico a la hora de considerar la capacidad de adaptación de los individuos y grupos, lo que lleva a la OIT a demandar fuertes marcos de actuación basados en derechos, y más específicamente y como uno de los principios fundamentales de la OIT, el derecho a organizarse libremente por parte de los trabajadores, resaltando que el diálogo social es fundamental para permitir que las personas vulnerables puedan ejercer y demandar efectivamente sus derechos (Harsdorff *et al.*, 2011: 31).

Aun así, y a pesar de que las conversaciones sobre el clima, vinculadas principalmente a la CMNUCC, no han incorporado de forma significativa los derechos humanos o

laborales, Regan considera que existe una terminología y un marco robusto para describir cómo se pueden incluir los derechos humanos en las negociaciones sobre Cambio Climático (Regan, 2010: 251). También considera que para garantizar, una solución justa y sostenible al Cambio Climático, una perspectiva de los derechos laborales debe incorporarse a los debates sobre el Cambio Climático, ya que de no hacerlo se correría el riesgo de excluir muchos segmentos de la fuerza de trabajo internacional que ya están privados de sus derechos por las tendencias actuales de desarrollo (Regan, 2010: 252), además de que contribuirá a dilucidar mejor los impactos del Cambio Climático y los impactos de las actividades de mitigación y adaptación en la fuerza de trabajo mundial (Regan, 2010: 267), y contribuir en la búsqueda de una solución multinacional en los encuentros de la CMNUCC. Sin embargo, Regan no considera necesario situar este marco por encima del resto de enfoques, sino que argumenta que una perspectiva como la de los derechos laborales, tan ligada a la realidad del Cambio Climático y a las causas y consecuencias sociales del mismo, servirá como apoyo a la hora de tomar decisiones informadas que favorezcan una distribución equitativa de los beneficios y las cargas previstas a los trabajadores como resultado de los esfuerzos de adaptación y mitigación asegurando una base común de derechos laborales (Regan, 2010: 276).

Estos antecedentes presentan un escenario, en el debate general sobre el Cambio Climático, en donde la integración de los derechos laborales podría ofrecer unas bases de reconocimiento evidentes. Sin embargo, este escenario enfrenta unos límites en su aplicabilidad debido a la propia dinámica política y de objetivos de la política climática, donde en un marco más amplio los derechos humanos no han llegado a tener la influencia que su importancia requiere. Por tanto, la posibilidad de trasladar esta perspectiva, basada en los derechos humanos y más específicamente derechos laborales al problema de los desplazamientos humanos inducidos por el clima, lleva a considerar que una forma mejor de enfrentar y buscar propuestas a este respecto es desde el propio marco basado en derechos que la OIT ha hecho de las migraciones laborales y que concuerda con algunas de las aproximaciones que se han hecho para analizar el problema por parte de diferentes autores y organismos.

Por tanto, se hace necesario reconocer en un principio un marco general y común orientado a la búsqueda y la defensa de la justicia social, la dignidad humana y el goce

de los derechos fundamentales. Del mismo modo, se debe consagrar este enfoque dentro del debate sobre el Cambio Climático, dados los impactos previstos sobre la salud, la seguridad alimentaria, las infraestructuras o la disminución de los recursos naturales, impidiendo en cierto modo el disfrute de derechos humanos fundamentales, como el derecho a la vida, la alimentación, el agua, la vivienda, la seguridad o la salud, y teniendo en cuenta el enfoque de este trabajo, el derecho a un trabajo decente y a la seguridad social. Estos aspectos son importantes, ya que algunos grupos son especialmente vulnerables a la pobreza, la desigualdad, la discriminación, las relaciones de poder desiguales o la injusticia social, que conducen en muchos casos a los desplazamientos. En este sentido, las desigualdades sociales pueden ser uno de los principales factores que describen el continuum del proceso de migración y el desplazamiento relacionado con los efectos del clima y los desastres.

En este contexto, la mejora de la gobernanza de los sistemas internacionales que enfrenten los desplazamientos humanos vinculados al Cambio Climático, deberían tener en los mecanismos de migración laboral y las convenciones de la OIT un punto de apoyo y guía fundamental para los procesos migratorios (Harsdoff *et al.*, 2011: viii). Del mismo modo, se debe reconocer el enfoque de la migración por parte de la organización como una cuestión transversal, que cubre los principales ámbitos en los que trabaja la OIT – normas, empleo, protección social y diálogo social – reunidos bajo el marco integrador del trabajo decente (OIT, 2010e: 8), y que se adapta al reconocimiento de la migración inducida por el Cambio Climático como un fenómeno que surge de la incidencia de diferentes activadores económicos, políticos, sociales, demográficos y medioambientales.

Por tanto, los responsables políticos deben adoptar un enfoque integral que enfrente los impactos adversos del Cambio Climático, y se dirija tanto a los impulsores de la movilidad humana en las zonas de origen como la inseguridad en los medios de vida, los riesgos ambientales, los conflictos, la presión demográfica, la desigualdad de género y los factores de atracción en destinos como la demanda de mano de obra o el envejecimiento de la población (Odeku, 2013: 109). En este contexto cobra sentido la demanda del Informe Foresight que considera fundamental que las respuestas políticas vayan más allá de los ámbitos de la “migración” o el “medioambiente” (Foresight, 2011: 26).

6.2. La integración de los desplazados en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)

Las conclusiones del primer informe de evaluación del Panel Internacional sobre el Cambio Climático (IPCC) sobre el reconocimiento y el marcado carácter antropogénico del Cambio Climático, debido a la emisión de gases de efecto invernadero y la necesidad de su limitación, tuvo entre sus consecuencias políticas el acuerdo por desarrollar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Con el IPCC reconocido como el cuerpo científico de la Convención (Schipper, 2006: 82), la CMNUCC se considera el principal mecanismo político y legal internacional encargado exclusivamente de enfrentar y responder ante el Cambio Climático. La creación de la CMNUCC fue el resultado de la firma de un tratado ambiental internacional durante la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente y el Desarrollo (CNUMAD) (ONU, 1992b), informalmente conocida como la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992. De hecho, la CNUMAD se considera como uno de los momentos más importantes del proceso político que ha llevado a hacer del Cambio Climático uno de los problemas más importantes que enfrenta la humanidad.²⁰³ La CNUMAD supuso la creación de nuevos acuerdos cuyo objetivo sería enfrentar de una manera más efectiva los desafíos y las preocupaciones que vinculaban medioambiente y desarrollo, a través de tres acuerdos no vinculantes (Agenda 21, Declaración de Río sobre el Medioambiente y el Desarrollo y Declaración de Principios sobre los Bosques), abriéndose a la firma de los Estados dos instrumentos con fuerza jurídica obligatoria: La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB).²⁰⁴

Con respecto al establecimiento de la CMNUCC, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció en diciembre de 1990, el Comité Intergubernamental de Negociación (CIN) de una Convención Marco sobre el Cambio Climático (ONU, 1990b: párr. 1). Este proceso se desarrolló durante cinco sesiones, desde febrero de 1991 hasta mayo de

²⁰³ Historia de la CMNUCC (última visita 29-12-2013)

http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/la_convencion/historia/items/6197.php

²⁰⁴ Resultados sobre el desarrollo sostenible: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre para la Tierra) <http://www.un.org/es/development/devagenda/sustainable.shtml> (última visita 29-12-2013)

1992, teniendo su punto más importante en la firma que de la Convención se hizo en junio de 1992 durante la CNUMAD (Bodansky, 1993: 453; CMNUCC, 2006: 18), entrando en vigor el 21 de marzo de 1994, 90 días después de que el instrumento de ratificación del quincuagésimo Estado hubiera sido depositado (CMNUCC, 2006: 19).

6.2.1. Evolución de la importancia de la Adaptación en la CMNUCC

Aunque los aspectos vinculados a la mitigación²⁰⁵ y adaptación²⁰⁶ están presentes en la redacción inicial de la Convención, se reconoce en su evolución una mayor importancia de la mitigación (Klein *et al.*, 2005: 580). A partir de la discusión que diversos autores hacen del Artículo 2 de la Convención, se puede identificar si en el articulado se refleja esa existencia de un mayor énfasis en las políticas de mitigación o *disminución*²⁰⁷:

“El objetivo último de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al Cambio Climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”.

Bodanski (1993: 500) tiene en cuenta los argumentos de aquellos que consideran que el articulado *“favorece la prevención por encima de la adaptación al Cambio Climático”*, aunque considera que el texto parece ser neutral en esta cuestión. La propia CMNUCC

²⁰⁵ Definida por el IPCC en 2007 como *“cambios y reemplazos tecnológicos que reducen el insumo de recursos y las emisiones por unidad de producción. Aunque hay varias políticas sociales, económicas y tecnológicas que reducirían las emisiones, la mitigación, referida al Cambio Climático, es la aplicación de políticas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y a potenciar los sumideros.”* (IPCC, 2007a: 84), o de forma más esquemática en el informe de 2014 como *“la intervención humana dirigida a reducir las fuentes o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero”* (Agard *et al.*, 2014: 19).

²⁰⁶ Definida por el IPCC en 2007 como las *“iniciativas y medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos ante los efectos reales o esperados de un Cambio Climático.”* (IPCC, 2007a: 76), siendo la definición de 2014 la siguiente *“El proceso de ajuste al clima actual o esperado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación pretende moderar el daño o explotar las oportunidades beneficiosas. En los sistemas naturales, la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima esperado y sus efectos”* (Agard *et al.*, 2014: 1)

²⁰⁷ Bodansky (1993: 456) propone el término inglés *“abatement”* (disminución) por *“mitigation”* (mitigación).

considera que la adaptación aparece reflejada en diferentes artículos como el segundo, donde el objetivo de estabilizar los GEI debe alcanzarse con el tiempo suficiente para que los ecosistemas se *adapten* naturalmente al Cambio Climático, permitiendo asegurar que la producción alimentaria no sea amenazada y pueda permitir el desarrollo económico (CMNUCC, 2006: 92). Para Schipper *et al.*, (2008: 12), sin embargo, dado el énfasis en la mitigación y emisiones de GEI, la Convención no define explícitamente la adaptación, lo que implica no proponer una política específica, refiriéndose al término en el contexto general del Cambio Climático, entendiendo que la capacidad de adaptación es algo inherente a los ecosistemas y la sociedad.

Como una forma de ahondar en este debate y vincular el mismo al problema y la aproximación que se ha hecho desde la CMNUCC al problema de la migración, se quiere considerar como dos aspectos entrelazados, las dimensiones sociales del Cambio Climático y la evolución del enfoque adaptativo y sus políticas, así como la forma en que han sido integrados en la Convención.

Con respecto al primer aspecto, durante los procesos iniciales de negociación de la CMNUCC en el CIN, se hicieron evidentes las dificultades para integrar los aspectos económicos y sociales, dada la gran dependencia de la economías y también las sociedades globales con respecto a los combustibles fósiles, a su vez causantes con su consumo del calentamiento global (Bodansky, 1993: 475). Bodansky (1993: 476) reconoce esta problemática, dado que *“Una convención sobre el Cambio Climático tiene el potencial de afectar a las actividades económicas y sociales profundamente más que otros acuerdos internacionales dirigidos a causas más limitadas y fáciles de enfrentar como los relacionados con la capa de ozono o la lluvia acida”*.

Como resultado, las dimensiones sociales han tenido hasta ahora una débil integración en la arquitectura del Cambio Climático, tal y como asevera el Informe del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Dimensiones Sociales del Cambio Climático (UN TT SDCC, 2011). Como razones a esta situación, se tiene en cuenta el contexto y las circunstancias históricas, con la Cumbre de la Tierra de Rio de 1992 como epicentro, en las que se formaron los acuerdos medioambientales y el énfasis que tuvieron los aspectos vinculados a la salud del medioambiente y el equilibrio ecológico, por lo que la aproximación hacia los aspectos sociales, más allá de la Agenda 21, se pueden

considerar como limitados (UN TT SDCC, 2011: 8). En el caso de la Convención, la entrada tardía en los debates de los científicos y organizaciones sociales, junto con la posterior entrada de la adaptación, han supuesto un retraso en el reconocimiento de la importancia de los factores sociales en los debates climáticos, a pesar de verse reconocida más recientemente con la integración de aspectos vinculados al desarrollo sostenible, además del reconocimiento, cada vez mayor, de la necesidad de integrar los factores sociales en la arquitectura de la política climática, reflejando cual es la realidad de las sociedades frente a los impactos del Cambio Climático, en los debates de mayor importancia, ya fueran en los ámbitos de la mitigación o la adaptación (UN TT SDCC, 2011: 8).

Vincular las dimensiones sociales con un enfoque basado en la equidad y el desarrollo realza más, si cabe, el necesario componente socioeconómico que debería tener la Convención, ya que son las poblaciones, más empobrecidas y situadas en países en desarrollo, las que enfrentan una mayor vulnerabilidad al Cambio Climático. Sin embargo, y frente a la necesidad de mejorar las condiciones de vida y aumentar la resiliencia a los impactos del clima de esas comunidades, se encuentra que la promoción del desarrollo y la equidad no aparecen como un objetivo directo de la CMNUCC, lo que también puede hacer plantear cuestiones sobre en que se deben utilizar los limitados fondos en ámbitos como la adaptación o la mitigación, teniendo en cuenta esos contextos sociales de mayor vulnerabilidad al clima (Klein *et al.*, 2005: 584).

Desde el articulado de la Convención, y teniendo en cuenta las situaciones de vulnerabilidad, Biermann y Boas estudian el artículo 4.4., dada la obligación por parte de los países industrializados de ayudar a los países más vulnerables a la hora de hacer frente a los costes de adaptación; y el artículo 4.9., que da derechos especiales a los países menos desarrollados, para justificar la necesidad de adoptar diferentes tipos de fondos para la protección y reasentamiento de los refugiados climáticos, ya fuera en el caso de un aumento del nivel del mar o en el caso de la escasez de agua (Biermann y Boas, 2010: 81).

La adaptación al Cambio Climático, tanto conceptualmente como en la aplicación de políticas, es un aspecto que tiene una vinculación directa con las dimensiones sociales del Cambio Climático, entendiendo que serán las sociedades las que se deben adaptar.

Sin embargo, durante los primeros años de la CMNUCC este enfoque y sus políticas vinculadas no tuvieron la misma importancia²⁰⁸ que las políticas de mitigación y reducción colectiva de las emisiones de gases de efecto invernadero, como el Protocolo de Kioto, los mercados de carbono, los Mecanismos de Desarrollo Limpio, y otras medidas (Warner y Martin, 2012: 2). Aun así, la adaptación iría ganando espacio, tanto en discursos teóricos como en repuestas políticas llegando, según Schipper, a crearse un clima de enfrentamiento entre ambos enfoques, a pesar de que la adaptación y la mitigación son diferentes tipos de respuestas no contrapuestas (Schipper, 2006: 84). Esta situación se vió alimentada, por la percepción de la adaptación como un concepto ecológico, con un enfoque secundario y generador de polémica (Schipper, 2006: 86), reforzándose esa idea en parte por las diferentes percepciones que países desarrollados y en desarrollo tenían del enfoque adaptativo y que en cierto modo llevaba a tener que elegir entre una de las dos opciones. De este modo, la adaptación significaba la aceptación de una responsabilidad por causar el Cambio Climático, lo que llevaría a los países desarrollados a evitar el enfoque considerando posibles demandas de compensación por los países en desarrollo, y del mismo modo algunos países en desarrollo consideraban que hablar sobre adaptación podría paralizar los compromisos de mitigación de los países desarrollados (Schipper, 2006: 85).

Sin embargo, y dado el aumento de las evidencias científicas y las dificultades para evitar la reducción de ciertos causantes del Cambio Climático, considerando los procesos de desarrollo y consumo de las sociedades humanas, y que se escenificaban en las dificultades a la hora de implementar de una forma plenamente exitosa proyectos de gran alcance en el ámbito de la mitigación como el Protocolo de Kioto, una mayor responsabilidad y reconocimiento de la necesidad de la adaptación ha ido ganando en importancia. Esta evolución ha supuesto que sea la adaptación una de las corrientes principales en las discusiones actuales de la CMNUCC y el diseño global de políticas climáticas, dejando de lado la aproximación inicial que situaba la adaptación como una estrategia a largo plazo, considerando que esto ocurriría únicamente cuando los efectos del Cambio Climático fueran más evidentes (Schipper, 2006: 86; Warner, 2011).

²⁰⁸ Llegando a ser vista la adaptación como un “*recurso derrotista que reflejaba la incapacidad de hacer frente al desafío de la mitigación*” (Schipper et al., 2008: 12).

6.2.2. Integración de la problemática de los Migrantes Climáticos en los mecanismos de Adaptación bajo la CMNUCC

Antes de observar la evolución y el reconocimiento de los migrantes climáticos en la CMNUCC cabe considerar, como hacen Gibb y Ford (2012), si la propia Convención Marco debería reconocer estos migrantes. A tal respecto, los autores consideran este reconocimiento dado que la migración se considera como una forma de adaptación al Cambio Climático y por tanto debería verse apoyada como tal, y a tal respecto la Convención tiene el mandato, a través de diversos articulados, de tratar cuestiones vinculadas a la adaptación (Gibb y Ford, 2012: 2), aunque igualmente entienden que existen unos aspectos a favor y otros en contra que implican este reconocimiento (Gibb y Ford, 2012: 3).²⁰⁹ Los autores identifican igualmente los componentes clave necesarios para poner en práctica este reconocimiento, donde el establecimiento de unas bases institucionales, un enfoque dirigido a los más vulnerables, la promoción de programas de investigación y de políticas específicas, y situar las políticas dentro de una estrategia integral, supondría que la CMNUCC podría abordar de una forma efectiva tanto el desplazamiento como sus causas subyacentes.²¹⁰

6.2.2.1. Una primera mención a los “Refugiados Ecológicos” en la Agenda 21

Se ha mencionado con anterioridad el especial enfoque que, desde la redacción de la Agenda 21 en 1992 (ONU, 1992a), se ha hecho de las dimensiones sociales del Cambio Climático. Se quiere igualmente prestar una especial atención a este documento, dado que es uno de los primeros documentos que redactados por Naciones Unidas ha tenido en cuenta el problema de los desplazados por el medioambiente. Este reconocimiento en la Agenda 21 sobre la necesidad de abordar el problema de los “refugiados ecológicos”

²⁰⁹ Entre los aspectos a favor se consideran el carácter ya casi universal de la CMNUCC, la consideración de la migración dentro del mandato de la adaptación de la Convención, el enfoque de la mitigación que abordaría la causa subyacente de la migración, la existencia de financiación a través de los fondos de adaptación, la existencia de debates sobre el tema dentro del marco de la CMNUCC, un contexto de apoyo al problema, y como una cuestión de equidad dado que se debe asegurar que haya un reparto económico más justo de las cargas generadas por el Cambio Climático. Pero igualmente se proponen contras a este reconocimiento como que las actuales políticas de implementación de la CMNUCC sufren de incumplimiento y que la Convención no es el mejor lugar para las políticas de adaptación, la propia marginación de la migración bajo las políticas de adaptación, las restricciones a mecanismos de financiación implicarían resultados negativos, un riesgo de sobreimplicación del debate sobre los desplazados o una creación inadvertida de víctimas involuntarias (Gibb y Ford, 2012: 3).

²¹⁰ En ese sentido, aprovechando los puntos fuertes de la Convención en promover la participación de las comunidades científicas, gubernamentales y de las ONG y en la prestación de un foro respetado para la negociación internacional, para enfrentar un problema humanitario emergente (Gibb y Ford, 2012: 7).

se limitó al ámbito de los impactos de las sequías a través de la: *“Elaboración de planes amplios de preparación para la sequía y de socorro en casos de sequía, así como de mecanismos de autoayuda, para las zonas propensas a la sequía, y formulación de programas para hacer frente al problema de los refugiados ecológicos”* (ONU, 1992a: 12.E). Parte de la justificación a incluir estos aspectos nace del aumento de la concienciación a raíz de la sequía que durante la década de 1980 asoló el África Subsahariana y las pérdidas humanas y económicas derivadas de ello (ONU, 1992a: 12.E.45), y la necesidad de aplicar sistemas de alerta temprana para pronosticar la sequía y planes integrados a nivel agrícola entre otras respuestas que realzarán la capacidad de resiliencia, reduciendo así el número de refugiados ecológicos (ONU, 1992a: 12.E.46), así como *“Establecer planes de socorro para épocas de sequía y medios para hacer frente al problema de los refugiados por causas ecológicas e integrarlos en la planificación del desarrollo a nivel nacional y regional”*. (ONU, 1992a: 12.E.47c).

Sin embargo, la mención en el texto de la Agenda 21 a los “refugiados ecológicos” no tuvo una continuación en las sucesivas Conferencias de Partes (CdP) que se comenzaron a celebrar tras la entrada en vigor de la CMNUCC en 1994. De hecho, hasta ahora la CMNUCC ha tenido una aproximación tímida al problema, aunque de una forma progresiva ha incorporado su terminología y enfoque a través principalmente de instrumentos y mecanismos de adaptación. Aun así, Warner considera como importante la función catalizadora e integradora de la Convención con respecto al fenómeno de los desplazados climáticos, ya fuera a través de los debates y propuestas políticas, su función como marco para fomentar la cooperación internacional y generar sinergias con otros foros internacionales, y su capacidad de integrar las capacidades de los organismos de la UN y otras agencias, ya fuera desde la investigación o desde la experiencia sobre el terreno (Warner, 2011: 3).

6.2.2.2. De Marrakech a Poznan. El Plan de Acción de Bali

La séptima Conferencia de las Partes de la CMNUCC (CdP-7) celebrada en 2001 en Marrakech, Marruecos, fue un punto de inflexión dentro de la agenda climática hacia posicionamientos más orientados hacia la adaptación. Su coincidencia en el tiempo con el lanzamiento del Tercer Informe de Evaluación del IPCC y la importancia que se daba

en el mismo a la adaptación, así como el reconocimiento del aumento de la vulnerabilidad en algunos países en desarrollo al Cambio Climático y la consecuente necesidad de adaptación, condujo al establecimiento de un nuevo programa de trabajo en adaptación por parte de la CMNUCC, junto con la creación de tres fondos dedicados principalmente a esta materia. De este modo, el Fondo para el Medioambiente Mundial (FMAM) administraría tres fondos fiduciarios (Klein *et al.*, 2005: 580): (1) el Fondo Fiduciario para los Países Menos Adelantados (FPMA), *“destinado a atender las necesidades especiales de los 48 países menos adelantados que son especialmente vulnerables a los efectos adversos del Cambio Climático”*; (2) el Fondo Fiduciario Especial sobre el Cambio Climático (FECC), *“que financia actividades, programas y medidas, relacionadas con el Cambio Climático, complementarias a las tareas financiadas con los recursos asignados a la esfera del Cambio Climático del FMAM y con ayuda bilateral y multilateral”*. Para estos dos fondos el FMAM realiza funciones de administración, mientras que para (3) el Fondo de Adaptación (FA), realiza funciones solo de secretaria, ya que el Fondo *“financia proyectos y programas de adaptación en países en desarrollo que son Partes en el Protocolo de Kioto”*.²¹¹ Con respecto a estos fondos Biermann y Boas (2010: 80) argumentan que aunque la protección de los migrantes climáticos puede ser considerada bajo estos fondos, es cuestionable si son los mecanismos más adecuados para el problema de la financiación específica de los mismos, proponiendo en ese sentido un régimen específico de financiación para la protección de los desplazados climáticos como el propuesto por el Consejo Consultivo Alemán sobre el Cambio Global sobre un Fondo para la Migración Medioambiental (GACGC, 2007: 211; Biermann y Boas, 2010: 81).

Esta importancia reconocida de la adaptación tuvo su continuidad en la CdP10 celebrada en Buenos Aires, Argentina en 2004, donde se reconoció la adaptación a la par que la mitigación (Schipper, *et al.*, 2008: 16) aprobándose el Programa de trabajo de Buenos Aires sobre Adaptación²¹². Del mismo modo, en la CdP 12 de 2006 en Nairobi, Kenia, se aprobó el Programa de trabajo de Nairobi sobre los efectos, la vulnerabilidad y la adaptación al Cambio Climático, orientado a los países en desarrollo, y que pretendía ayudarles a través de: la mejora de su comprensión y evaluación de los

²¹¹ Más información sobre estos fondos en el siguiente enlace: Fondos fiduciarios administrados por el FMAM: <http://www.thegef.org/gef/node/2855> (última visita 25/03/2014).

²¹² Decisión 1/CP.10 Programa de trabajo de Buenos Aires sobre las medidas de adaptación y de respuesta. Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/cop10/10a01.pdf> (última visita 25/03/2014).

impactos, la vulnerabilidad y la adaptación al Cambio Climático; y la ayuda en la toma de decisiones informadas sobre las medidas y las acciones prácticas de adaptación para responder al Cambio Climático sobre una base científica, técnica y socioeconómica sólida, tomando en cuenta el Cambio Climático y la variabilidad actual y futura (CMNUCC, 2007).

A partir del reconocimiento de la importancia de la adaptación, se observó igualmente una oportunidad para dar lugar al nacimiento de nuevos procesos que ampliarán el espectro cubierto por los temas de adaptación y más específicamente, aquellos relacionados con los desplazamientos humanos (Warner, 2011: 13). De este modo, en la CdP13 de Bali en 2007, y al abrigo también de la mayor importancia que adquirió la adaptación en el cuarto Informe de Evaluación del IPCC (2007) de ese mismo año, la adaptación acabó conformándose como uno de los discursos dominantes en las negociaciones climáticas. Igualmente otros debates científicos y políticos fueron reconociendo una necesidad evidente de que el enfoque centrado en la mitigación fuera acompañado de un enfoque adaptativo en las negociaciones de la CMNUCC (Warner y Martin, 2012: 3).

En Bali, con la adaptación integrada plenamente en las negociaciones de la CMNUCC, se adoptó el Plan de Acción de Bali, que identificó la necesidad de acción para la adaptación, mejorando la provisión de recursos financieros, inversión y tecnología con el objetivo de respaldar la implementación de la adaptación (Schipper *et al.*, 2008: 16), estableciéndose para conducir el proceso, un cuerpo subsidiario en virtud de la Convención, denominado Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención (GTE-CLP)²¹³, orientado a preparar el terreno para un acuerdo que sucediera al protocolo de Kioto (Schipper *et al.*, 2008: 16; Warner, 2011: 4). Desde este grupo se destacan aspectos vinculados a la adaptación y la vulnerabilidad humana basándose en los eventos climáticos extremos y los impactos a largo plazo, introduciéndose estas preocupaciones en las discusiones regulares de Partes y

²¹³ El texto del Plan de Acción de Bali reza en este sentido: “*La Conferencia de las Partes... Decide iniciar un proceso global que permita la aplicación plena, eficaz y sostenida de la Convención mediante una cooperación a largo plazo que comience ahora y se prolongue más allá de 2012*” (CMNUCC, 2008: 3). La CMNUCC dispone de los diferentes documentos del GTE-CLP desde su creación en marzo de 2008 hasta ahora en este sitio: Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA) <http://unfccc.int/bodies/awg-lca/items/4918.php> (última visita 07/04/2014)

Observadores como elementos para incrementar la acción en adaptación y mitigación “y las acciones asociadas de apoyo y habilitación” (Warner, 2011: 4).

Desde este momento, se lanzaron llamamientos para investigar los vacíos en el conocimiento apoyando propuestas de investigación, que desarrolladas en parte entre 2008 y 2009, arrojarían luz en las conversaciones de la CMNUCC sobre los impactos sobre las sociedades del Cambio Climático y su influencia en las dinámicas de migración y desplazamiento humano (Warner, 2011: 5; Warner y Martin, 2012: 4).²¹⁴

Como otro de los mecanismos de importancia que han participado en el diseño de la agenda y en el aumento de la concienciación, tanto dentro como fuera de la CMNUCC con respecto al fenómeno de los migrantes climáticos, está el Grupo de tareas oficioso del *Comité Permanente entre Organismos sobre el Cambio Climático (Inter-Agency Standing Committee (IASC) Task Force on Climate)*²¹⁵, que orientó su trabajo hacia el reconocimiento de los problemas y sus respuestas humanitarias. El grupo, activo desde 2008, incluye organizaciones con un mandato que pudiera incluir el hacer frente a la migración y el desplazamiento, y más ampliamente las necesidades de las personas vulnerables, así como otras organizaciones internacionales y de la sociedad civil relacionadas con la migración y el desplazamiento, con el objetivo de enviar una señal coordinada y servir como elemento de apoyo para las partes, desde sus conocimientos y experiencia en la gestión de la migración y el desplazamiento (Warner, 2011: 7). El IASC coordina un subgrupo activo ocupado de enviar declaraciones conjuntas a la

²¹⁴ Entre algunas de esas propuestas se encuentran: “*Proyecto sobre Cambio Ambiental: Escenarios de Migración Forzada*” (EACH-FOR) que apoyado por la Comisión Europea, llevó a cabo 23 estudios de casos en todo el mundo, informándose del mismo por primera vez a la CMNUCC en las sesiones del GTE-CLP. El Proyecto EACH-FOR junto con otros organismos, como la Universidad de Naciones Unidas (UNU) organizó también la Conferencia Internacional titulada “*Environment, Forced Migration and Social Vulnerability (EFMSV)*” celebrada en Bonn, Alemania del 9 al 11 de Octubre de 2008. Otros eventos de importancia fueron el Seminario Internacional organizado por la OIM, Fundación Munich-Re, PNUMA y UNU-EHS titulado “*Migration and the Environment: Developing a Global Research Agenda*” en Munich del 16 al 18 Abril de 2008; el trabajo conjunto entre la OIM y UNU-EHS publicado en 2009 titulado “*Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*” (Laczko y Aghazarm 2009); el Fondo Marshall Alemán de Estados Unidos (German Marshall Fund), propuso igualmente un *Grupo de Estudios Transatlántico en Cambio Climático y Migraciones* entre 2009 y 2010; como último ejemplo el Departamento Británico de Ciencia se embarcó a partir de octubre de 2009, publicando los resultados en 2011, en un proyecto de estudio de la *Migración Global Medioambiental* (Foresight, 2011).

²¹⁵ Más información en: Terms of Reference of the IASC Task Force on Climate Change (14.10.2009) <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadaddoc.aspx?docID=4982&type=pdf> (última visita 07/04/2014).

CMNUCC²¹⁶, lo que asegura un flujo constante de información y mensajes a las partes dando a los delegados la oportunidad de evaluar la validez y relevancia de incluir migración y desplazamiento en el proceso de la CMNUCC (Warner, 2011: 8; Warner y Martin, 2012: 5).

Estas aportaciones son factores de importancia para el reconocimiento de los aspectos vinculados a la migración y al desplazamiento dentro del proceso, tal y como se mostró en los textos de la CdP14 de diciembre de 2008 en Poznan, más específicamente en el documento del GTE-CLP sobre ideas y propuestas al párrafo 1 del Plan de Acción de Bali del 15 de enero de 2009 (CMNUCC, 2009b). En este documento, entre las recomendaciones de las organizaciones observadoras, como parte del aumento de las acciones en el ámbito de la adaptación, se observa el “*tener en cuenta la migración como resultado del Cambio Climático*” (CMNUCC, 2009b: 77, párr.112.h). A la hora de mejorar el intercambio de conocimientos, se considera esencial sensibilizar a la población acerca de la migración relacionada con el clima (CMNUCC, 2009b: 77, párr.114.a). Respecto a los acuerdos institucionales, se propuso que las instituciones de los países que son origen y destino de migrantes climáticos deben trabajar en conjunto (CMNUCC, 2009b: 78, párr.115.b).

Esta inclusión del término en las propuestas para mejorar el plan de acción de Bali, llevó a una mejor identificación del problema en el trabajo de la CMNUCC, en especial en el ámbito de la adaptación, así como en el impulso de nuevos proyectos de investigación y la ampliación de los foros de discusión sobre el problema. Igualmente, las discusiones en el GTE-CLP llevaron a que las Partes fueran más receptivas a la hora de apoyar las investigaciones y llevarlas a las negociaciones (Warner, 2011: 6), ganando el asunto mayor peso y legitimidad, incluyéndose de manera formal e informal en las agendas de reuniones especialmente en las reuniones de Bonn de la CMNUCC, que se celebran en Junio de cada año.

²¹⁶ Entre algunas publicaciones relevantes del IASC: IASC (2008), “Climate Change, Migration and Displacement: Who will be affected?”, *working paper submitted by the informal group on Migration/ Displacement and Climate Change of the IASC*, 31 October. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/022.pdf> (última visita 07/04/2014); IASC (2009), *Addressing the Humanitarian Challenges of Climate Change Regional and National Perspectives. Preliminary Findings from the IASC Regional and National Level Consultations*. IASC, Geneva.

6.2.2.3. Integración y reconocimiento de la migración en los marcos adaptativos

A partir de la CdP15 de Copenhague, y aunque los términos a utilizar en este proceso han variado mencionándose en algunos casos como “refugiados” o en otros como “migrantes” (Warner, 2011: 7), la mención general a los desplazados por el Cambio Climático ha sido más frecuente, apareciendo en junio de 2009 en la parte dedicada a las medidas de adaptación en el borrador de trabajo previo a Copenhague en el artículo 25.e en forma de “refugiados”: *“El {marco} {programa} de adaptación apoyará y mejorará la aplicación de los planes nacionales de adaptación. Las medidas de adaptación incluyen: (e) Las actividades relacionadas con la migración nacional e internacional/reubicación planificada de los refugiados climáticos”* (CMNUCC, 2009a).

Esta aportación defendida principalmente por Bangladesh, fue bien recibida y propuesta para una mejor modificación tanto por muchos de los Estados Partes como por agencias humanitarias presentes, como el ACNUR, la OIM, el *Norwegian Refugee Council* (NRC), o el Representante ante el Secretario General de los derechos humanos (Kolmansskog, 2009b: 72).

Durante el transcurso de la CdP15, se continuó trabajando en la redacción de un marco de adaptación más amplio, pero utilizando los términos clave “migración y desplazamiento” donde algunas partes sugirieron que un número de temas relacionados se incluyeran en el párrafo sobre migración y desplazamiento, a saber: derechos humanos, madre tierra, justicia climática, o compensación a personas vulnerables (de Moor, 2011a: 12; Warner, 2011: 9-10; Warner y Martin, 2012: 6).

Tras las discusiones, la mención a la migración en el texto final de la CdP15 se incluyó en el apartado 4 como un subpárrafo parte de una lista de actividades consideradas como adaptación, donde bajo el Marco de Adaptación de Copenhague se invitaba a las Partes a adoptar en el artículo 4.f *“medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del Cambio Climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional”* (CMNUCC, 2010: 4).

Dos factores identifican como importantes Warner y Martin, al enmarcar la migración y el desplazamiento en este contexto. El primero parte de la propia contextualización de la migración y desplazamiento, reconociéndoles como adaptación, y sentando las bases para llevar a cabo acciones en los campos de la investigación, la política o la práctica. El segundo punto tiene que ver con la financiación, ya que esta lista de actividades identificaba acciones que podrían ser susceptibles de ser financiadas en base a los compromisos en materia de adaptación, llevando a entender a los donantes la necesidad de inversión (Warner, 2011: 9; Warner y Martin, 2012: 7).

Durante el periodo que llevó a la CdP16, y a partir de los trabajos previos celebrados en Tianjin, China, se consideraron diferentes ámbitos de movilidad ya fueran nacional, regional o internacional, o tipos como desplazamiento, migración, reasentamiento planificado, o diferentes medidas como investigación, coordinación o cooperación (Warner y Martin, 2012: 8), quedando finalmente definido el texto del que sería el Marco de Adaptación de Cancún, lanzado en la CdP16 celebrada en diciembre de 2010 en la ciudad que da nombre al documento, y que en su Artículo 14, párrafo f invitaba (CMNUCC, 2011: 5):

“14: ...a todas las Partes a que intensifiquen su labor de adaptación dentro del Marco de Adaptación de Cancún, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, así como sus propias circunstancias, objetivos y prioridades de desarrollo nacionales y regionales, entre otras cosas mediante lo siguiente:

f) la adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del Cambio Climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional.”

Para Warner esta aparición en el articulado del Marco y su redacción resaltaba la importancia del problema, y las diferentes formas en que se muestra, lo que requiere diferentes tipos de aproximaciones políticas, dando la oportunidad a las partes de pensar, y llevar a cabo acciones en relación al asunto (Warner, 2011: 12). Del mismo modo, para Mair, el párrafo 14(f) representa un primer paso, al considerar el enfrentar la migración y los desplazamientos derivados del clima, mostrando los movimientos

dentro de la CMNUCC para incluir este asunto en su agenda, sirviendo tanto como una llamada a la acción, como una voluntad de reforzar este ámbito de análisis frente a futuras situaciones que pudieran llegar a hacer perder interés en la importancia del problema en el debate general (Mair, 2012: 4).

Nicole de Moor analiza los problemas de implementación desde diversas esferas. En primer lugar considera necesario informar a las autoridades sobre el significado de los términos “desplazamiento”, “migraciones” y “reasentamiento planificado”. Este enfoque permitiría que las evaluaciones de riesgos pudieran identificar mejor a las comunidades vulnerables para la participación en los programas de migración climática, y los estados afectados podrían recibir apoyo en la creación de esas evaluaciones por parte de las instituciones internacionales y nacionales donde fondos de adaptación podrían asignarse para tales evaluaciones. Igualmente, de Moor considera necesario informar a las autoridades sobre el significado de los términos para: 1. Concretar las disposiciones relativas a la migración como una estrategia de adaptación en el marco de la CMNUCC; 2. Hacer de las disposiciones no vinculantes, obligaciones jurídicamente vinculantes; 3. Introducir mecanismos para mejorar el cumplimiento (por ejemplo, las obligaciones de seguimiento y notificación); y 4. Informar a los legisladores sobre buenas prácticas que enfrenten la migración medioambiental como una estrategia de adaptación (de Moor, 2011a: 12).

6.2.3. La migración bajo el mecanismo de “Pérdidas y Daños”

Uno de los resultados de la CdP16, fue la creación del Comité de Adaptación y un programa de trabajo como cuerpo subsidiario en “Pérdidas y Daños” (Loss and Damage) asociados con los cambios climáticos en los países en desarrollo vulnerables al Cambio Climático.²¹⁷ La creación de este cuerpo tiene su fundamentación en que frente a los fracasos o problemas en implementar las medidas de mitigación y adaptación, cuando las consecuencias del Cambio Climático han impactado directamente sobre las comunidades generando unos perjuicios evidentes, se debe desarrollar una categoría de acciones más allá del marco tradicional de la mitigación y la adaptación, con las que en cierto modo se podría solapar, y es por eso que este cuerpo

²¹⁷ La información sobre el mecanismo de “Perdidas y Daños” bajo el marco de adaptación de Cancún se puede encontrar bajo el epígrafe *“Approaches to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change”* en el sitio web de la CMNUCC: (última visita 20/02/2014) http://unfccc.int/adaptation/cancun_adaptation_framework/loss_and_damage/items/6056.php

se considera que es el “punto final” en las repuestas al Cambio Climático, ya que sin este tipo de acciones, se correría el riesgo de que el sistema humanitario se colapsara bajo el peso de los desastres relacionados con el clima (Bickersteth, 2012). Este mecanismo se puede considerar como la última tabla de salvación de las naciones más pobres y vulnerables, que viendo su viabilidad amenazada por el Cambio Climático, defienden el mecanismo de “Pérdidas y Daños” en base a que de ninguna manera son responsables del Cambio Climático, lo que les habilita para demandar que sus pérdidas deben ser compensadas. Estas demandas tienen su base en la propuesta de la *Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS)*, de sus siglas en inglés) en la CdP14 de 2008 en Poznan según lo estipulado en diversos principios rectores, a saber: principio de Responsabilidad del Estado; principio 13 de la Declaración de Río; principio de “quien contamina paga”; principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades; medidas basadas en principios de protección y precaución; principios de igualdad y equidad intergeneracional; y la solidaridad internacional (AOSIS, 2008: 2).

La posición de la AOSIS se entiende mejor desde este programa de trabajo, dado que estos Estados son los que en primera persona están sufriendo de una forma más evidente los impactos (pérdidas y daños) del Cambio Climático y el desplazamiento de sus poblaciones. Como respuesta, la AOSIS viene argumentando desde la década de los noventa del siglo pasado, el derecho a ser indemnizados para rehabilitar sus sociedades, como si de una "póliza de seguro" se tratara (Warner y Martin, 2012: 2), por parte de los países desarrollados que deberían abonar estos pagos por provocar los daños, la pérdida final de sus territorios y el desplazamiento de sus poblaciones. Uno de los primeros pasos que se dieron en este sentido y que se puede considerar el origen de la actual propuesta de cuerpo subsidiario de Perdidas y Daños es la propuesta de la AOSIS en la CdP14 de 2008 en Poznan, Polonia, de un “*Mecanismo de Múltiples Ventanas para enfrentar la Pérdida y el Daño por los efectos del Cambio Climático*” (*Multi-Window Mechanism to Address Loss and Damage from Climate*) formado por tres componentes interdependientes: componente de Seguros; componente de Rehabilitación/Compensatorio; y componente de Gestión de Riesgos (AOSIS, 2008: 1).

Mair considera que los mecanismos que se refieren a compensación y rehabilitación, y potencialmente por extensión, desplazamientos y migraciones climáticas, entrarían

dentro del dominio del Cuerpo Subsidiario de Implementación de “Perdidas y Daños”, lo que se tradujo en la CdP17 de Durban, Suráfrica, donde se dio un paso importante a la hora de elaborar un programa propio, incluyendo una serie de talleres de expertos centrados en la evaluación del riesgo en “Perdidas y Daños” (Loss and Damage) (Mair, 2012: 5), solicitando la CdP al Cuerpo Subsidiario el acordar actividades bajo el programa de trabajo y hacer recomendaciones para su consideración en el CdP18 (Mair, 2012: 6).

Como resultado, en el articulado de la decisión sobre “Pérdidas y Daños” que se acordó en la Conferencia de Partes CdP18 celebrada en Doha en diciembre de 2012, se hace mención a las migraciones y desplazamientos derivados del Cambio Climático de esta forma (CMNUCC, 2012: 3, párr. 7. vi):

“7. Reconoce el trabajo adicional que se necesita para avanzar en la comprensión y experiencia en pérdidas y daños, que incluye, entre otras cosas, lo siguiente:

(vi) Como los impactos del Cambio Climático están afectando los patrones en la migración, el desplazamiento y la movilidad humana.”

6.3. Evolución en el marco de la CMNUCC de las dimensiones sociales y laborales del Cambio Climático

6.3.1. Una aproximación inicial a las cuestiones sociales y económicas desde la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)

A pesar de los esfuerzos que con diversa intensidad las organizaciones del mundo del trabajo han llevado a cabo con la intención de integrar las dimensiones económica y social en los debates climáticos, estas cuestiones han tenido históricamente un peso limitado, frente a una predominancia de los aspectos medioambientales, energéticos y financieros a lo largo de las negociaciones internacionales del clima promovidas por la CMNUCC desde 1992 (Rosemberg, 2010: 141). Como resultado, poco espacio ha quedado para entender y reconocer la realidad del problema del Cambio Climático como un hecho social que necesita de respuestas y aproximaciones, quedando aspectos como el empleo, el crecimiento y los ingresos, la reducción de la pobreza o la mejora de la sanidad en lugares secundarios en el debate (OIT, 2007b: 9, párr. 43). La OIT en su informe al Consejo de Administración de la Organización de noviembre de 2007

titulado “*El trabajo decente para un desarrollo sostenible: el desafío del Cambio Climático*”, reconoce que el empleo se considera de forma marginal en los debates climáticos considerándose únicamente como un beneficio colateral de las acciones de mitigación, sin tenerse en cuenta sus beneficios y la necesidad de un enfoque más en profundidad si el objetivo es reducir las emisiones, dado que sin inversión en recursos humanos o sin empresas capaces de llevar a cabo el cambio necesario, sería imposible llevar a cabo medidas de mitigación “*técnicamente factibles, económicamente viables y socialmente aceptables*” (OIT, 2007b: 7, párr. 29).

Aun así, y conforme se ha tomado conciencia de los impactos que sobre las sociedades está teniendo el Cambio Climático, un mayor trabajo e interés por parte de diversos actores ha llevado a demandar un mayor peso de los aspectos socioeconómicos en el debate climático. De este modo, desde el análisis del articulado de la CMNUCC, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Dimensiones Sociales del Cambio Climático (UN TT SDCC, 2011) ha querido reconocer la necesidad de la integración de un enfoque social en las Conversaciones sobre el Cambio Climático, desde el análisis de los primeros artículos de la Convención (ONU, 1992c).

En ese sentido, y a pesar de las consideraciones sobre si el objetivo de la Convención es puramente medioambiental sin implicaciones sociales, dado que no se describen explícitamente en el objetivo de los convenios (Art.2)²¹⁸, ni están incluidos explícitamente entre sus principios (Art.3)²¹⁹ (UN TT SDCC, 2011: 7), el Informe del

²¹⁸ Artículo 2. Objetivo: El objetivo último de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al Cambio Climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

²¹⁹ Artículo 3. Principios: Las Partes, en las medidas que adopten para lograr el objetivo de la Convención y aplicar sus disposiciones, se guiarán, entre otras cosas, por lo siguiente: 1. Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el Cambio Climático y sus efectos adversos. 2. Deberían tenerse plenamente en cuenta las necesidades específicas y las circunstancias especiales de las Partes que son países en desarrollo, especialmente aquellas que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del Cambio Climático, y las de aquellas Partes, especialmente las Partes que son países en desarrollo, que tendrían que soportar una carga anormal o desproporcionada en virtud de la Convención. 3. Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prevenir, prevenir o reducir al mínimo las causas del Cambio Climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, teniendo en

Grupo de Trabajo considera que los artículos 1 y 4 de la CMNUCC reconocen que las dimensiones sociales están incorporadas en la Convención en relación con los impactos del Cambio Climático, otorgando una legitimidad evidente y un lenguaje claro a la inclusión de las dimensiones sociales en la arquitectura internacional del Cambio Climático (Harsdoff *et al.*, 2011: 25; UN TT SDCC, 2011: 6), lo que debe llevar a la construcción de un fuerte pilar “social” en el régimen climático. Igualmente se considera que el artículo 3, aunque de una forma no explícita, refleja claramente la necesidad de comprender y abordar las limitaciones sociales (UN TT SDCC, 2011: 7).

Se propone mencionar alguno de estos artículos, como el primero, en donde se proponen las definiciones de la totalidad de la Convención y en donde el apartado 1.1 incluye, entre los “*efectos adversos del Cambio Climático*”, “*el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos*” lo que debe llevar a considerar los diversos impactos sobre las personas y los grupos humanos:

“Por “efectos adversos del Cambio Climático” se entienden los cambios en el medioambiente físico o en la biota resultantes del Cambio Climático, que tienen efectos nocivos significativos en la composición, capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos.”

El Artículo 4.1 (f) desde la comprensión de los compromisos de las Partes en la Convención, reconoce el carácter transversal y la relación dependiente entre la política sobre el Cambio Climático y otras políticas, incluida la dimensión social. Además se demanda a las partes (los gobiernos), desde el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, reducir al mínimo los efectos adversos del Cambio Climático integrando la visión de una política climática desde diferentes perspectivas, con el objetivo de reducir los efectos adversos sobre diferentes esferas, como la salud pública, junto con la economía o el medioambiente.

cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al Cambio Climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos. Los esfuerzos para hacer frente al cambio climático pueden llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas.

“4. . Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias, deberán:

f) Tener en cuenta, en la medida de lo posible, las consideraciones relativas al Cambio Climático en sus políticas y medidas sociales, económicas y ambientales pertinentes y emplear métodos apropiados, por ejemplo evaluaciones del impacto, formulados y determinados a nivel nacional, con miras a reducir al mínimo los efectos adversos en la economía, la salud pública y la calidad del medioambiente, de los proyectos o medidas emprendidos por las Partes para mitigar el Cambio Climático o adaptarse a él.”

El artículo 4.7 demanda el compromiso de los países desarrollados, llamando la atención a la necesidad de derivar recursos y tecnología a los países en desarrollo con el objetivo de promover el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza como parte fundamental de la lucha contra el Cambio Climático, lo que supone abordar un amplio espectro de dimensiones sociales:

“La medida en que las Partes, que son países en desarrollo, lleven a la práctica efectivamente sus compromisos en virtud de la Convención dependerá de la manera en que las Partes que son países desarrollados lleven a la práctica efectivamente sus compromisos relativos a los recursos financieros y la transferencia de tecnología, y se tendrá plenamente en cuenta que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades primeras y esenciales de las Partes que son países en desarrollo”.

El artículo 3 puede generar diferentes interpretaciones, ya fuera desde la consideración de la omisión que se hace de las dimensiones sociales, o como propone el informe del Grupo de Trabajo, desde la consideración que la inclusión del principio de equidad en el artículo 3.1.,²²⁰ se refiere a una equidad de un estado a otro, y no la equidad dentro del estado, lo que invita a no considerar una equidad demográfica o entre la población. Esto tampoco aclara si el principio de equidad expresado, se aplica a los beneficios de un

²²⁰ *“Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el Cambio Climático y sus efectos adversos”.*

clima saludable para las poblaciones vulnerables y de todas las personas afectadas dentro de los estados. En ese sentido, el informe entiende como válida la interpretación de que la equidad se debe aplicar más ampliamente para incluir la equidad entre las personas cada vez más afectadas por el Cambio Climático, especialmente aquellas en situación de mayor vulnerabilidad. Esta perspectiva se refuerza desde el análisis de los puntos 3.3. y 3.4., dirigido el 3.3., a tomar medidas de precaución y reducir al mínimo las causas y efectos adversos del Cambio Climático y mitigar estos efectos adversos, teniendo en cuenta, en ese sentido, los diferentes contextos socioeconómicos, y el 3.4., que incluye el derecho y la obligación de las Partes de la promoción del desarrollo sostenible, lo que incluye implícitamente las dimensiones sociales del Cambio Climático (Shamsuddoha y Chowdhury, 2009: 8; UN TT SDCC, 2011: 7).

Para Ahmad, y a pesar de los diferentes argumentos sobre el reconocimiento de la existencia de un fundamento legítimo para incluir las dimensiones sociales del Cambio Climático de una forma plena en las negociaciones de la CMNUCC y su limitado grado de integración hasta la fecha (UN TT SDCC, 2011: 8), esta aproximación al articulado de la CMNUCC y la inclusión de las dimensiones sociales en el mismo, reflejaría como el Cambio Climático es un clásico problema intersectorial que repercute en una serie de problemas políticos y sociales, incluidos los que están bajo el paraguas del mandato de la OIT, lo que requiere que los diferentes enfoques se integren progresivamente en la toma de decisiones, teniendo en cuenta la política y los mecanismos administrativos para formular y aplicar respuestas globales (Ahmad, 2009: 2).

Desde esta perspectiva, el papel de organizaciones como la OIT así como sus constituyentes sería, si cabe, más importante, dado que las organizaciones del mundo del trabajo están en posición de realimentar y beneficiar el trabajo surgido de las negociaciones climáticas, desde la visión que una economía de bajas emisiones de carbono debe estar acompañada por el desarrollo de unos estándares de vida decentes. Aun así, desde la propia OIT se ha llegado a reconocer, que se tiene *“un papel débil, o incluso ausencia, de la OIT y sus constituyentes en los debates políticos sobre el Cambio Climático”* como menciona Harsdoff *et al.* (2011: 25) al respecto de la discusión del Consejo de Administración de la OIT en noviembre de 2007 sobre *“trabajo decente para un desarrollo sostenible: el desafío del Cambio Climático”*, en donde uno de los aspectos que se comentaron fue que *“sigue habiendo muy pocos*

ejemplos de aprovechamiento del potencial existente (por parte de la OIT), en gran parte debido al limitado papel o incluso a la ausencia de mandantes de la OIT en la mayoría de debates sobre política (climática)” (OIT, 2007b: 7, párr. 32). Sin embargo, del mismo modo que se considera una limitada participación de la OIT en los debates, también se reconoce el potencial de la Organización como actor relevante en abrir nuevos caminos que permitan *“compatibilizar la protección del clima con el desarrollo económico y la creación de más y mejores empleos”* siendo un factor que permitiría avanzar más y evitar el estancamiento en muchos casos de las negociaciones sobre el clima (OIT, 2007b: 10, párr. 44). En este apartado se identificaran también algunos aspectos que aunque poco abordados permiten el análisis de los vacíos y las respuestas que desde la OIT se podrían dar a ciertas necesidades tanto en políticas como en diseño de programas por parte de la CMNUCC (OIT, 2007b: 10, párr. 44).

6.3.2. Primeras iniciativas para introducir la visión basada en una Transición Justa en las Conferencias de Bali 2007 y Copenhague 2009, y menciones limitadas de la migración

Con todo, ha habido un aumento de la participación de la OIT y otras organizaciones del mundo del trabajo en los debates climáticos y sobre el desarrollo sostenible durante la última década. La OIT, tiene el reconocimiento de ser la agencia líder dentro de la estructura de Naciones Unidas en la aproximación a las realidades y políticas sociales y laborales, lo que le puede permitir dirigir debates y aportar enfoques positivos y necesarios en la acción de lucha contra el Cambio Climático, garantizando la coherencia y los progresos que se dan conjuntamente en los ámbitos social y medioambiental. Es decir, la OIT desde su mandato puede asesorar y ayudar a implementar en la CMNUCC aquellos mecanismos que aseguran la transición a un sistema de reducción de emisiones, de forma que al mismo tiempo las sociedades puedan ser más resilientes, y se protejan las necesidades de los trabajadores y sus familias (CSI, 2011: 1).

Se quiere incidir especialmente en como la OIT, junto con sus constituyentes, en especial las organizaciones internacionales de trabajadores como la Confederación Sindical Internacional (CSI), han trabajado para y bajo el marco de una transición justa, integrar, explicar y hacer comprender los desafíos de la transición hacia un modelo bajo de carbono, en ámbitos como el empleo, los medios de vida y la generación de ingresos ya fuera en los debates, documentos y declaraciones de la CMNUCC.

Tomando como punto de partida la conferencia de la CMNUCC en Bali (Indonesia) de 2007 y la declaración (CSI, 2007) que con este motivo emitió el movimiento sindical en la que se vinculaba claramente el empleo con el Cambio Climático (Rosemberg, 2010: 142), considerando que *“los efectos sobre la economía -incluido el empleo- serán catastróficos si no se toman medidas ambiciosas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Aun cuando la protección del empleo a menudo ha sido utilizada por ciertos gobiernos de países industrializados, como motivo para no entablar la reducción de las emisiones de GEI, están surgiendo pruebas indicando que la mitigación del Cambio Climático tiene efectos netos positivos para el empleo”* (CSI, 2007: 4). Desde esta visión, el movimiento sindical visionaba las respuestas ante el Cambio Climático como una *“oportunidad potencialmente positiva de crear puestos de trabajo sobre la base de una sociedad sostenible y justa”* (CSI, 2007: 4), en donde como un factor ligado a esta defensa del empleo se identifica también el apoyo a los más vulnerables bajo un esperado proceso de “Transición Justa” que debería estar marcado por la justicia, los derechos, la protección social y la formación, así como el apoyo a los derechos de las mujeres y la juventud (CSI, 2007: 2).

Igualmente, y ante la necesidad de un nuevo acuerdo posterior al Protocolo de Kioto en 2012, la CSI en su declaración a la CdP de Bali, propone bajo el ámbito del epígrafe de *“Empleo, cohesión social y transición justa”* el deber que todo nuevo acuerdo enfrentará *“los efectos sobre el empleo que producen los trastornos producidos por el clima, es decir, desplazamientos, migraciones, desempleo en sectores afectados por el clima y los refugiados por causas climáticas”* además de *“los efectos sobre el empleo de la aplicación de las medidas de adaptación”* y *“los efectos sobre el empleo debidos a las repercusiones de los esfuerzos de reducción”* (CSI, 2007: 4).

En términos similares, aunque sin considerar de una forma explícita el problema de las migraciones, está el documento preparado por Sánchez y Poschen desde la OIT a partir de las discusiones del Consejo de la Administración de la OIT entre 2007 y 2008. El objetivo de este documento, teniendo en mente la CdP15 de Copenhague de 2009, fue promover la coherencia entre las políticas sociales y laborales y un futuro acuerdo sobre el clima, considerando que este acuerdo debería incluir disposiciones que aseguraran una transición justa, además de promover el acceso a un trabajo decente y protección

social para todos aquellos cuyos medios de vida, ingresos y empleos se vieran afectados por la necesidad de adaptarse al Cambio Climático y los procesos de reducción de emisiones, además de demandar que el nuevo acuerdo fomentara la implicación de los principales interlocutores sociales (Sánchez y Poschen, 2009: 20).

En la Conferencia de Copenhague de diciembre de 2009, Rosemberg resalta que una de las conclusiones más interesantes surgidas de la misma, fue que bajo un contexto de crisis económica mundial y aumento del desempleo, se comprendió la necesidad de vincular aspectos que ella define como “política de la realidad”, es decir, los programas políticos y económicos tradicionales de los gobiernos con los aspectos científicos. Rosemberg considera que movimientos como el sindical vieron reforzada su posición en este debate y que *“a menos que se estableciera una "lógica que se armonizara con el empleo" en torno al Cambio Climático, cabía el riesgo de que esta cuestión se considerara únicamente desde una perspectiva pesimista, lo que sería insuficiente para conseguir que los gobiernos tomaran medidas”* (Rosemberg, 2010: 138).

Desde la OIT, junto con otras organizaciones como la FAO, la OMS y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), se abrió otra área de trabajo en las negociaciones de Copenhague con la presentación conjunta al GTE-CLP de una serie de recomendaciones a las mesas de “visión compartida”, “mitigación”, “adaptación” y “finanzas y tecnología” en donde se vinculaban estas temáticas con los problemas sociales y de desarrollo, y más en particular con el empleo y los ingresos, la alimentación y la agricultura, la igualdad de género, y la salud y el desarrollo (OIT, FAO, OMS y UNIFEM, 2009: 1). Algunas de esas propuestas en el ámbito de la visión compartida para la acción cooperativa a largo plazo se basan entre otros aspectos en consideraciones sociales y económicas, como la necesidad de aplicar estrategias que aborden las consecuencias sociales del Cambio Climático con la participación en las mismas de los interlocutores sociales, y en donde un marco para la transición justa hacia economías bajas en carbono estuviera asegurado. Con respecto a las políticas de mitigación se recomienda que el impacto social, incluyendo los beneficios, de las políticas de mitigación sea evaluado y se asegure que todos los miembros de la sociedad contribuyen y se benefician de las mismas. Sobre las políticas de adaptación, se entiende que deben diseñarse e implementarse en coordinación con las estrategias de reducción de la pobreza y desarrollo con el objetivo de enfrentar las vulnerabilidades

sociales derivadas, prestando atención a las necesidades de los grupos en riesgo (OIT, FAO, OMS y UNIFEM, 2009: 1-2).

Se considera como un marco idóneo el trabajo realizado tanto por las organizaciones sindicales como la OIT a la hora de introducir la terminología y aspiraciones de la “Transición Justa” así como el mandato y la Agenda de Trabajo Decente. El documento de la OIT de 2009 dirigido a señalar puntos de importancia frente a un futuro acuerdo climático, explica en el punto dedicado a la intensificación de la labor de adaptación diversos aspectos de importancia que deberían desarrollarse en el ámbito de las políticas sociales y laborales, entre otras: las evaluaciones sobre la vulnerabilidad de los mercados de trabajo y los medios de vida supondrían una buena comprensión de los riesgos y vulnerabilidades del desarrollo social, los mercados de trabajo y empresariales con respecto al Cambio Climático y la necesidad de medidas de adaptación; el fortalecimiento y desarrollo de la seguridad social y las redes de seguridad, ya que son programas que han demostrado ser una de las medidas más importantes para mejorar la resiliencia económica y amortiguar el impacto frente al Cambio Climático, en especial en los sectores más vulnerables y en particular en la economía informal o; el fortalecimiento de la capacidad de adaptación de los individuos a través de la mejora de las habilidades, aumentando la empleabilidad de los trabajadores y demandantes de empleo a través de la formación profesional (Sánchez y Poschen, 2009: 20-21).

En el documento presentado por la OIM, el ACNUR, la UNU, el *Norwegian Refugee Council* (NRC) y el Representante del Secretario General de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, durante el período de puesta en marcha de ideas y propuestas sobre el párrafo 1 del Plan de Acción de Bali en el quinto período de sesiones del Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Cooperación a Largo Plazo en el campo de “*El Cambio Climático, la migración y el desplazamiento: impactos, la vulnerabilidad y las opciones de adaptación*”, se tuvo en cuenta la participación de la OIT y la CSI en el mismo, como organizaciones observadoras, y en donde desde sus aportaciones en el ámbito de la diversificación económica para aumentar la resiliencia y reconocer el rol de la migración se tuvieron en cuenta las siguientes propuestas:

“Las organizaciones proponen que las políticas de diversificación económica deben organizarse dentro de los sectores o a través de la promoción de nuevas actividades de

otros sectores económicos, y que todos los interlocutores sean consultados (CSI); nuevas actividades en otros sectores de la economía deben ser propuestas a los trabajadores de sectores en situación de riesgo, además el diálogo social con todas las partes interesadas a todos los niveles, debe ser llevado a cabo de una manera institucionalizada (OIT, MISC.5/Add.2)” (OIM et al., 2009: 5).

De este modo, desde las organizaciones proponentes del texto se quiere alimentar esta visión de la CSI y la OIT con un enfoque que parte de las migraciones, considerando la necesidad de reconocer y facilitar el papel de la migración, incluida la migración climática, como una estrategia de diversificación de los ingresos de los hogares, tratando de reforzar el efecto de las remesas de los migrantes en las zonas de origen (OIM et al, 2009: 5).

Por último, en la CdP15 de Copenhague, el documento presentado por la CSI a la Conferencia recogía, al igual que en Bali, el problema de las pérdidas de empleos y modos de vida, el consecuente desplazamiento de personas y la necesidad de una acción al respecto desde un nuevo acuerdo de modo que este incluyera: *“los efectos sobre el empleo de los trastornos inducidos por el clima, como desplazamientos, migraciones, desempleo en sectores sensibles al clima y los refugiados climáticos”* (ITUC, 2009: 12).

6.3.3. Mayor intensidad en las propuestas por parte de la OIT y reconocimiento final de la “Transición Justa” en el Marco de Adaptación de Cancún de 2011

Las propuestas y la implicación de la OIT se hicieron más detalladas y comprometidas durante y después del proceso que dio lugar al Marco de Adaptación de Cancún (OIT, 2011b). El principal hito a este respecto se dio en la CdP16 de Cancún en diciembre 2010, en donde se incluyó la dimensión social y de trabajo decente en el capítulo *“Una visión compartida para la acción cooperativa a largo plazo”* del documento final, señalando un reconocimiento amplio de una “transición justa” hacia una economía con bajas emisiones de carbono, trabajo decente y empleos más verdes tal y como celebró la OIT (OIT, 2010a) y que se expresa en el texto del resultado del trabajo del *“Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención (GTE-CLP)”* en el apartado dedicado a la *“visión compartida para la acción cooperativa a largo plazo”* en su punto décimo es (CMNUCC, 2011: 4):

“consciente de que la lucha contra el Cambio Climático exige un cambio de paradigma hacia la construcción de una sociedad con bajas emisiones de carbono que ofrezca oportunidades sustanciales y asegure un crecimiento elevado continuo y un desarrollo sostenible, sobre la base de tecnologías innovadoras y de una producción, un consumo y unos estilos de vida más sostenibles, velando también por una reconversión justa de la fuerza laboral que cree trabajos dignos y empleos de calidad”

Del mismo modo, en el apartado dedicado a la intensificación de la labor relativa a la mitigación y las consecuencias económicas y sociales de las medidas de respuesta, la Decisión de Cancún reconocía (CMNUCC, 2011: 17):

“la importancia de evitar o reducir al mínimo las repercusiones negativas de las medidas de respuesta en los sectores económico y social, de promover una reconversión justa de la fuerza laboral, la creación de trabajos dignos y empleos de calidad, de conformidad con las prioridades y estrategias de desarrollo definidas a nivel nacional, y de contribuir al desarrollo de nuevas capacidades para los empleos relacionados con la producción y los servicios en todos los sectores, promoviendo el crecimiento económico y el desarrollo sostenible”

Con este reconocimiento en unos de los ámbitos de mayor importancia dentro de la CMNUCC, la OIT propuso desarrollar más a fondo estos aspectos a partir de diferentes comunicaciones durante 2011 abordando aspectos vinculados a la adaptación desde la visión de la organización. Estas comunicaciones centran sus propuestas sobre la base del reconocimiento de la interrelación entre el daño y las pérdidas ocasionadas por el Cambio Climático con el empleo y los medios de vida, y como este deterioro lleva a un aumento de los impactos sociales negativos sobre los más vulnerables, en particular en los países en desarrollo. Las respuestas a estos problemas, bajo un marco de políticas de adaptación al Cambio Climático, se proponen en particular, desde los programas de trabajo decente y “transición justa” ya que es, desde esta perspectiva y bajo el contexto de la adaptación, desde donde se puede ayudar a aquellos que estén en procesos de transición a otros medios de vida, ingresos y empleos (OIT, 2011b: 1).

Igualmente, y partiendo de lo expresado en el artículo 10 de la Decisión de la CdP16,²²¹ la OIT recomendó diversas propuestas para incorporar al programa de trabajo del comité de adaptación, entre las que se quieren destacar: evaluaciones sobre los impactos del Cambio Climático que consideren los impactos sobre el mundo del trabajo y como se trasladan en resultados sociales negativos; la definición de indicadores que midan los impactos socioeconómicos de las políticas de adaptación; la inclusión del diálogo social a la hora de diseñar las políticas de adaptación; opciones de “adaptación blanda” que construyan la capacidad de individuos comunidades o sociedades para adaptarse, como invertir en protección social y seguridad en ingresos, apoyando la diversificación de las economías locales; el desarrollo de habilidades para crear empleos más resilientes al clima o la generación de empleos verdes (OIT, 2011b: 2).

Desde esta aproximación general, la OIT hace algunas recomendaciones al articulado del Marco de Adaptación de Cancún, en los artículos 15, 14a, 14b, 14c, 14d, 14e, 14f, 14g, 28b, 28c y 28d (OIT, 2011b y 2011c).

De estas recomendaciones se quiere, bajo el artículo 15, hacer mención a la necesidad de implementar el diálogo social y la participación de trabajadores, empleadores y autoridades laborales en los Planes Nacionales de Adaptación; la necesidad de la inclusión de estrategias para el desarrollo de habilidades en los NAPAs con respecto al artículo 14a; el fortalecimiento de la capacidad institucional para responder al Cambio Climático debe incluir instituciones que sean responsables del desarrollo económico, la protección social o el diálogo social entre otras (14c), del mismo modo que la construcción de sistemas socioeconómicos y medioambientalmente resilientes (14d) deben estar apoyados por medidas blandas de adaptación como una mejora de la seguridad social; y como un punto que ya se ha comentado, el artículo 14f que aborda las migraciones y cuya recomendación de la OIT pasa por entender que la cooperación internacional es vital a este respecto, y debe ser promovida por comunidades económicas regionales y otros organismos subregionales en los casos que estos desplazamientos sean a nivel regional o internacional, y requerirá unos esfuerzos especiales de coordinación y cooperación con respecto a los derechos de los migrantes,

²²¹ “ 0. Es consciente de que la lucha contra el Cambio Climático exige un cambio de paradigma hacia la construcción de una sociedad con bajas emisiones de carbono que ofrezca oportunidades sustanciales y asegure un crecimiento elevado continuo y un desarrollo sostenible, sobre la base de tecnologías innovadoras y de una producción, un consumo y unos estilos de vida más sostenibles, velando también por una reconversión justa de la fuerza laboral que cree trabajos dignos y empleos de calidad”.

así como medidas para habilitar el empleo o les permita desarrollar medios de vida (OIT, 2011b: 3-6).

A partir del artículo 28b, orientado a la reducción del riesgo y la promoción de mecanismos vinculados a los seguros, la construcción de la resiliencia y la diversificación económica, la OIT propone el trabajo del Fondo de Innovación para Microseguros²²² y cómo puede aportar desde su trabajo en el terreno a este ámbito, igualmente considera que *“la seguridad social, incluida la protección social básica, es un mecanismo bien establecido para compartir el riesgo con respecto a la pérdida de ingresos, y su fortalecimiento debe ser una parte integral de las medidas de adaptación mencionando el mecanismo de pisos de protección social de Naciones Unidas que promueve un acceso universal a servicios sociales universales, además de realzar el papel de los empleos verdes como una parte clave en las estrategias de diversificación”* (OIT, 2011c: 3).

Por último y a las respuestas a los eventos climáticos de evolución lenta como la subida del nivel del mar (28c), la OIT desde su experiencia en este ámbito con sus constituyentes considera que los programas de obra pública a gran escala, pueden combinar la provisión de infraestructuras adaptativas, la rehabilitación de recursos naturales, mejorar el empleo local y la protección social, y altos niveles de participación local, lo que les lleva a estos programas a ser una importante opción como medidas de prevención y rehabilitación ante este tipo de fenómenos (OIT, 2011c: 5).

A partir de esta avance en el reconocimiento de la Transición Justa en los textos oficiales de la CMNUCC, la siguiente CdP celebrada en la ciudad surafricana de Durban, tuvo en el posicionamiento de la CSI a uno de los principales actores a la hora de incidir y profundizar en el reconocimiento y la ‘operacionalización’ del marco de Transición Justa adoptado en Cancún (CSI, 2011: 4). Desde esta perspectiva se propuso integrar las distintas dimensiones del mundo del trabajo en los grupos de trabajo en el marco del (GTE-CLP), como, especialmente, el papel de la protección social en el

²²² El Fondo de Innovación para Microseguros pretende ampliar los microseguros a nivel global, recolectando, consolidando y compartiendo el conocimiento emergente y las mejores prácticas dentro del sector de microseguros, investigando formas de proteger la vida y mejorar la calidad de vida de personas de bajos ingresos. <http://www.microinsurancefacility.org/es> (último acceso 20 de febrero 2014).

Comité de Adaptación, el desarrollo de capacidades tecnológicas o bien otorgando un mandato a la OIT por parte de la CMNUCC (CSI, 2011: 1).

Este último aspecto, trataba de la solicitud por parte de los sindicatos de que la CMNUCC invitara al Director General de la OIT, para la realización de diferentes tareas entre las que se incluirían: informar sobre los avances en los países para garantizar una transición justa; y formular recomendaciones a la CMNUCC sobre la mejor manera de reflejar los componentes de la Transición Justa en sus decisiones.²²³ Como primer paso se solicitó que en el contexto del CdP17 de Durban, se solicitara a las Partes que adoptaran una decisión dentro del marco de la Visión Compartida, *“pidiendo al Órgano Subsidiario de Implementación (SBI) que discuta los medios más adecuados para que las Partes pongan en práctica la referencia a la Transición Justa y al Trabajo Decente, entre otros medios, mediante una invitación al Director General de la OIT, otorgando un mandato a la OIT”* (CSI, 2011: 7).

Otra de las propuestas de la CSI pasó por profundizar en el debate sobre los retos de la implementación de la acción climática en el mundo del trabajo, tanto a través de expertos como implicando a los trabajadores, reconociendo igualmente la legitimidad de la OIT derivada de su estructura tripartita y única capacidad de dar un seguimiento integral a este trabajo. Los beneficios de este nuevo marco de relación, llevarían a poner de relieve el marco de la Transición Justa como mecanismo que pretende garantizar un amplio apoyo social para la transición, ya que implica el diseño de un conjunto de medidas sociales que aportará prosperidad a la población, al tiempo que se garantiza la justicia intergeneracional. Por tanto, se facilitaría la transversalización de ciertas cuestiones no del todo bien comprendidas pero que deberían estar mejor incorporadas en la toma de decisiones sobre el clima, como el papel de la protección social, las evaluaciones respecto al empleo, la formación y capacitación, el diálogo social y el tripartismo, entre otras (CSI, 2011: 7).

6.3.3.1. Propuestas de integración de la protección social por parte de la CSI

²²³ Por tanto la propuesta de la CSI partiría de la inclusión de los componentes de la "Transición Justa" en los distintos bloques de las discusiones bajo el GTE-CLP (protección social en adaptación, la formación profesional en la transferencia de tecnología, el empleo y diálogo social en la mitigación y la adaptación, las cláusulas sociales en los debates sobre financiación).

La importancia de los sistemas de protección social en los procesos de adaptación al Cambio Climático es un aspecto que también ha recibido especial atención por parte de la CSI. Apoyándose en el trabajo de la OIT y desde el reconocimiento de un consenso entre las agencias de la ONU y los agentes de la adaptación, en cuanto al potencial que tienen los sistemas de protección social para hacer frente a la vulnerabilidad ante el Cambio Climático, la CSI ha justificado igualmente esta aproximación a partir de cómo los fenómenos meteorológicos extremos derivados del Cambio Climático impactan directamente sobre los medios de subsistencia de la población, empleos e ingresos, y especialmente sobre aquellos más pobres, lo que lleva a demandar unos programas de adaptación y protección adecuados a la realidad de cada población. Esto implicaría por un lado una mayor participación de la sociedad civil para mejor diseñar los Planes Nacionales de Adaptación, del mismo modo que implicaría igualmente que en la CMNUCC se vincularan las políticas de adaptación con el reforzamiento de sistemas de protección social y servicios públicos tanto entre los países como en el ámbito local, garantizando ingresos, prestaciones por desempleo, cuidado infantil y protección de la maternidad, asistencia médica o pensiones entre otros aspectos, y que pueden garantizar los medios de subsistencia de las comunidades en peligro que en muchos casos son aquellas que al enfrentar los riesgos tienen poca o ninguna protección (CSI, 2011: 5).

Entre las políticas que la CSI destaca, bajo el marco de adaptación de Cancún, está el fortalecimiento de los sistemas de protección social, incluyendo el diseño de planes y estrategias de adaptación, el refuerzo de capacidades institucionales para la adaptación y aumentar la resiliencia de los sistemas socioeconómicos. Por tanto, la CSI recomienda que los sistemas de protección social se incluyan como cuestión destacada a abordar en el marco del mandato del Comité de Adaptación y el proceso para permitir a los Gobiernos de países menos avanzados formular e implementar planes nacionales de adaptación, reconociendo la importancia de los sistemas de protección social con vistas a reducir la vulnerabilidad (CSI, 2011: 5).

6.3.4. La OIT como ejemplo para mejorar el funcionamiento de la CMNUCC

Como un último apunte sobre la capacidad y el reconocimiento de la OIT como una organización que por su específica estructura y ámbito de trabajo puede ofrecer una aportación positiva a los trabajos y decisiones llevadas a cabo en la CMNUCC, se

quiere identificar no únicamente la propuesta de la CSI ya comentada (CSI, 2011), sino otros dos documentos que resaltan igualmente esta capacidad, uno al comienzo del proceso de la CMNUCC en los años noventa y un estudio realizado para la CdP18 celebrada de Doha en 2012.

Bajo el Plan del Mandato de Berlín (CMNUCC, 1995), puesto en marcha en 1995 por la CMNUCC en la CdP1 con el objetivo de fortalecer la Convención, y teniendo en cuenta que el enfoque voluntario de la CMNUCC no parecía ser una base idónea que resultara en unas acciones políticas fuertes; en la cuarta reunión del Grupo Ad Hoc en Julio de 1996 (CMNUCC, 1996), se estudió cómo diferentes tratados no medioambientales habían reconocido la necesidad de obligaciones diferentes para sus partes, con el fin de satisfacer las necesidades de los estados en circunstancias diferentes y distintos niveles de desarrollo económico e industrial (CMNUCC, 1996: párr. 41), lo que enlazaría en cierto modo con el desarrollo del artículo 3.1 de la Convención y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (ONU, 1992c).²²⁴

Como punto de apoyo, el documento del grupo ad-hoc propone la Carta Constituyente de la OIT de 1919, que en su Artículo 19.3 explicado como *“Modificaciones para adaptarse a las condiciones locales”* reflejaba lo siguiente (OIT, 2010b: 13):

“Al elaborar cualquier convenio o recomendación de aplicación general, la Conferencia deberá tener en cuenta aquellos países donde el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial u otras circunstancias particulares hagan esencialmente diferentes las condiciones de trabajo, y propondrá las modificaciones que considere necesarias de acuerdo con las condiciones peculiares de dichos países.”

Desde la comparación del funcionamiento de otros organismos, el Mandato de Berlín también identificó similitudes entre los convenios de la CMNUCC y los de la OIT, así como entre la Conferencia de Partes del CMNUCC y la Conferencia Internacional del Trabajo (CMNUCC, 1996: párr. 57), o el estudio, la función y presentación de los informes por país según cada convenio en la OIT (CMNUCC, 1996: párr. 68).

²²⁴ “3.1. Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades”.

Un documento más contemporáneo es la propuesta de la Oficina ante Naciones Unidas del Movimiento Cuáquero (QUNO, 2012) de Noviembre de 2012, donde con motivo de la CdP18 de Doha, y partiendo de la comparación de diferentes Procesos Internacionales de Seguimiento, se consideraron los mecanismos de la OIT, como opciones a tener en cuenta al fomentar la confianza entre las Partes en la CMNUCC.

Entre los aspectos que destaca este documento como positivos y adaptables a la CMNUCC está: la forma en que en la OIT se suministra la información utilizando el sistema tripartito y como las organizaciones de trabajadores y de empleadores presentan sus informes u observaciones en función de los niveles de cooperación entre los tres grupos de interés dentro de un determinado país (QUNO, 2012: 2); los mecanismos de flexibilidad a la hora de demandar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los miembros de la OIT, desarrollando la organización una función de apoyo que complementa su función de supervisión (QUNO, 2012: 3); la forma en que los informes se someten a un comité de expertos independientes designados por el Consejo de Administración de la OIT y como los comentarios u observaciones más graves se comunican a la Conferencia Internacional del Trabajo, siendo los casos más urgentes revisados por los estados miembros, trabajadores y empleadores (QUNO, 2012: 3); la eficacia del sistema de la OIT a la hora de hacer recomendaciones, centrado en la búsqueda de soluciones en lugar de exteriorizar los problemas y fracasos de los miembros (QUNO, 2012: 4); o las actividades de seguimiento, que propone que la OIT aliente activamente a los Estados a solicitar asistencia, creando un incentivo para que las Partes reconozcan sus problemas de capacidades y que les obliga también a informar sobre los progresos realizados con más frecuencia (QUNO, 2012: 4).

Este es un aspecto que se ha recordado desde la propia OIT, considerándose que a partir del reconocimiento que el Cambio Climático no es únicamente un problema medioambiental, sino que parte de unas causas y tiene unas evidentes repercusiones económicas y sociales, cualquier respuesta, ya fuera desde los ámbitos de las estrategias de desarrollo nacionales, sectoriales y locales, debería tener en cuenta el fomento de la toma de conciencia y la participación activa de los mandantes de la OIT, dada su capacidad de mejorar los resultados y la gobernanza de los procesos, contribuyendo a la integración institucional (OIT, 2007b: 10, párr. 45).

CAPITULO 7. LA EVOLUCION DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y SU PAPEL COMO MECANISMO DE RESILIENCIA FRENTE A LOS IMPACTOS DEL CLIMA. LOS PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

7.1. Aproximación a la historia de la protección social. La OIT como promotor de la protección social en el siglo XX

7.1.1. De los primeros autores y experiencias hasta el Convenio 102 de la OIT

Se quiere recordar brevemente, antes de avanzar hacia momentos más relevantes y recientes vinculados al desarrollo de la protección social, como la asistencia social evolucionó desde finales de la edad media en Europa en parte gracias a la aportación de Luis Vives²²⁵ en el siglo XVI, así como otros autores españoles siguientes como Juan de Robles, Miguel de Giginta o Cristóbal Pérez de Herrera (de la Iglesia, 2006), o ya en el siglo XVII San Vicente de Paul²²⁶ o las leyes de pobres en Inglaterra.²²⁷ Sin embargo, no fue hasta el siglo XIX cuando con las enmiendas de Nassau William Senior o Edwin Chadwick a las nuevas leyes de pobres, se dio paso a una nueva evolución en la asistencia social, ya que se traspasaba la gestión del sistema de asistencia social de los entes locales a un órgano mayor nacional (Boyer, 1990).

Como un siguiente hito de importancia en la evolución de los mecanismos de protección social se quieren mencionar los gobiernos del Canciller alemán Otto von Bismarck que, teniendo en cuenta los procesos políticos y revolucionarios que comenzaban a sacudir Europa en ese momento, le llevó a hacer de Alemania el primer país que adoptó en 1883 la ley sobre seguros de enfermedad, en 1884 la de seguros de accidentes de trabajo, en 1889 la ley referente al seguro de invalidez y de vejez, y en 1911 el seguro de supervivencia. Estas medidas, a pesar de las dificultades políticas que tuvieron para sacarlas adelante el Emperador Guillermo I y el Canciller Bismarck, sirvieron tanto para promover el bienestar de los trabajadores, con el fin de mantener a la economía alemana operando con máxima eficiencia, así como para la consecución de un sistema integral de

²²⁵ Su obra principal es “*De subventionem pauperum*” o “*Tratado del Socorro de Pobres*” escrita en 1526. En el Fondo Antiguo de la Biblioteca de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Carlos III, está depositada una copia del libro. Los datos de publicación son: “*En Valencia : en la imprenta de Benito Monfort..., 1781*”

²²⁶ Como un título que profundiza en la vida de San Vicente de Paúl se propone: Román, J. M. (1982), *San Vicente de Paúl I. Biografía* (2ª ed.) Madrid: BAC. 1982. 707p.

²²⁷ Thomas Malthus denunció estas “leyes de pobres” debido a que el establecimiento de nuevos impuestos que financiaran la alimentación de los pobres estimularía la picaresca y los abusos, además de generar más perjuicios que beneficios ya que no fomentaban el ahorro. Como respuesta Malthus proponía crear instituciones de ahorro y desarrollar programas educativos para los pobres sobre la realidad de su miseria (Sánchez Barricarte, 2008: 77).

seguridad de ingresos basado en los principios de la seguridad social, que aplacara las demandas de los movimientos obreros tras la aparición de los sindicatos y los nuevos partidos socialistas que dibujaban un horizonte revolucionario en toda Europa (Martínez Aguado, 1992: 146).

Ya en el siglo XX, va tomando forma una Política Social que aparece como reguladora de las relaciones de clase y evita en cierto modo estallidos revolucionarios masivos. Tras la Primera Guerra Mundial, se desarrollan nuevos regímenes de protección social en diferentes países y regiones, considerándose estos aspectos como parte de la génesis de la creación y la propuesta de mandato de organizaciones como la OIT en 1919.²²⁸ Estos avances se reforzaron en 1927 con la Conferencia Internacional de Uniones Nacionales de Mutualidades y Cajas de Seguro de Enfermedad, hoy denominada Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). En 1935 desde los Estados Unidos también se dio un paso importante durante el gobierno del Presidente Roosevelt, con la promulgación de la ley de la Seguridad Social como resultado de la combinación de los términos “seguridad económica” y “seguro social” (OIT, 2009a: 2).

Una vez se aproximaba el final de la Segunda Guerra Mundial, diversos planes y declaraciones pusieron las bases para la creación del estado de bienestar como uno de los pilares de la reconstrucción europea. Estos aspectos se reflejaron en la Carta del Atlántico de 1941 que se comprometía a mejorar las normas laborales, el progreso económico y una seguridad social para todos; igualmente, y en 1942, el gobierno Británico lanzó el Plan Beveridge, cuyo objetivo era crear el primer sistema unificado de seguridad social. Siguiendo esta estela en Francia a través de Pierre Laroque, conocido como el “padre” de la seguridad social en Francia, se establecieron las bases para la creación de un sistema de protección social en 1946 que abarcara un sistema nacional de seguridad social (OIT, 2009a: 2).

La seguridad social es reconocida en esta época como un derecho humano básico consagrado en instrumentos jurídicos internacionales, además de estar presente en el

²²⁸ En el preámbulo de la Constitución de la OIT de 1919, aparecen varios aspectos que justifican el establecimiento de unos estándares internacionales en el ámbito de la seguridad social además de establecerse como objetivos de la OIT: la “*lucha contra el desempleo*” o “*protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero*” (OIT, 2010b: 5).

mandato de la OIT, considerándose que el establecimiento de la seguridad social es un derecho fundamental para todos los trabajadores y se debe promover el respeto y la aplicación por parte de los Estados miembros. Es de importancia la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, denominada Declaración de Filadelfia de 1944, que reconoce en su artículo III (f) la *“obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan: extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa”* y otros aspectos relacionados en los siguientes puntos: g) proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones; h) proteger a la infancia y a la maternidad; i) suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados” (OIT, 2010b: 23).²²⁹ Con posterioridad, pero como un documento de mayor importancia, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que a pesar de no crear obligaciones vinculantes para los estados en sí, ha supuesto que en muchos casos sus disposiciones se hayan convertido en parte del derecho internacional consuetudinario debido a la aceptación de su autoridad y la gran fuerza moral que alberga (Kulke, 2007), y en donde en su artículo 22 consagra el derecho a la seguridad social: *“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional y en conformidad con la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”* (ONU, 1948).

Otras normativas también mencionan la seguridad social, como el art. 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (ONU, 1966) que expresa *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”*; los arts. 26 y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño *“Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social...”*, *“Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado*

²²⁹ Otros aspectos vinculados a este reconocimiento fueron las acciones orientadas al intercambio de información entre instituciones de la seguridad social, o el estudio de problemas comunes en esta materia.

*para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social” (UNICEF, 2012: 7)²³⁰ o el art. 11 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer donde “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas”.*²³¹

Sin embargo, son las Convenciones y Recomendaciones adoptadas bajo la OIT las que tienen un carácter más detallado y completo en cuanto al abordaje de la seguridad social y los diferentes ámbitos que debe cubrir, ya que no se limitan a declarar la existencia de un derecho, sino que desarrollan unas obligaciones para el país que las ratifique dando una mayor importancia práctica al derecho establecido (Kulke, 2007). En ese sentido, y al abrigo también de que en Europa, durante los años de posguerra, se fueron desarrollando cada vez más los sistemas de protección social, uno de los hitos más importantes en esta evolución fue la adopción por parte de la OIT en 1952 de los estándares mínimos de la Seguridad Social, el Convenio número 102²³², que aparece como pilar fundamental de los sucesivos convenios ratificados sobre seguridad social por la OIT. El Convenio 102, considerado como la “norma mínima” en materia de seguridad social, establece una serie de contingencias que han de ser protegidas, estableciendo igualmente los sujetos a proteger y el tipo de prestaciones que los sistemas nacionales han de ofrecer. El Convenio 102 se puede considerar, por tanto, el

²³⁰ ONU (1989), *Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989*, 1577 U.N.T.S. 3, 28 I.L.M. 1456 (en vigor desde el 2 de septiembre de 1990)

²³¹ ONU (1979), *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. (CEDAW)*, adoptada por las Naciones Unidas en 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981

²³² *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)*. Con anterioridad al Convenio 102 se pueden mencionar los siguientes Convenios de la OIT en materia de protección social: C 2 sobre desempleo (1919), C 3 sobre maternidad (1919); C 17 sobre indemnización por accidentes de trabajo (1925), C 18 sobre las enfermedades profesionales, C 19, sobre la igualdad de trato de los accidentes profesionales (1925); C 24 sobre el seguro de enfermedad en la industria (1927), C 25 sobre el seguro de enfermedad en la agricultura (1927), C 35, sobre seguro de vejez en la industria (1933); C 36 sobre seguro de vejez en la agricultura (1933); C 37, sobre seguro de invalidez en la industria (1933), C 38 sobre seguro de invalidez en la agricultura (1933); C 39 sobre seguro de muerte en la industria (1933), C 38 sobre seguro de muerte en la agricultura (1933); C 42, sobre las enfermedades profesionales (revisado), (1934); C 48 sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes (1935); C 55, sobre las obligaciones del armador en caso de enfermedad de la gente de mar (1936); C 56, sobre seguro de enfermedad de la gente de mar (1936).

único instrumento internacional que establece unos estándares mínimos acordados a nivel mundial para las nueve ramas o dominios de la seguridad social, a saber: cuidado de la salud, enfermedad, vejez, invalidez, desempleo, accidentes del trabajo, maternidad, responsabilidades familiares y muerte (beneficios para los sobrevivientes) (OIT, 2002: 44). Este Convenio ha tenido una influencia considerable en el desarrollo de la seguridad social en los sistemas nacionales de diversas regiones del mundo, sirviendo de marco para el desarrollo de sistemas de seguridad social en países en desarrollo, por lo que se considera que encarna una definición internacionalmente aceptada de la seguridad social (OIT, 2003: 20, párr.53).

A partir de este Convenio se han ido desarrollando otros relacionados durante la segunda mitad del siglo XX, a saber: Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118); Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121); Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128); Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130); Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de protección social, 1982 (núm. 157)²³³; Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168); Convenio relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado, 1952), 2000 (núm. 183). En total han sido 31 convenios y 23 recomendaciones, los adoptados por la OIT desde 1919, en relación a aspectos vinculados a la seguridad social, lo que ha contribuido a formular la seguridad social como un derecho humano universal, en concreto mediante el establecimiento de obligaciones y directrices específicas para los Estados Miembros (OIT, 2002: vi; OIT, 2011h: 13;). En 2002, el Consejo de Administración de la OIT examinó estos convenios y recomendaciones relativos a la seguridad social, y en base a las necesidades actuales de la comunidad internacional, confirmó que ocho de estos convenios (los ya mencionados) y siete de estas recomendaciones²³⁴ se consideraban como puestas al día.

²³³ De especial importancia ya que surge de la necesidad de precisar la aplicación de los principios de la conservación de los derechos en curso de adquisición y los adquiridos para el conjunto de las ramas de seguridad social comprendidas en el Convenio sobre la seguridad social de norma mínima de 1952.

²³⁴ Las siete recomendaciones son las siguientes: Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67); Recomendación sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121); Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 131); Recomendación sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 134); Recomendación sobre la conservación de derechos en materia de

En ese sentido, se consideran los siguientes principios básicos que establecidos en las convenciones son parte de todo acuerdo bilateral o multilateral en materia de seguridad social, a saber: instrumentos bilaterales de seguridad social basados en los principios de igualdad de trato, conservación de los derechos adquiridos, mantenimiento de los derechos en curso de adquisición y colaboración administrativa (Kulke, 2007).

7.1.2. Crisis y desregularización frente a nuevos enfoques de la protección social a finales del siglo XX

Trasladar hacia otros países en desarrollo, los avances en materia de Seguridad Social de los países occidentales europeos, que desde el fin de la II Guerra Mundial vieron como su reconstrucción se articulaba sobre un fuerte pilar de protección social y la construcción del denominado “Estado de Bienestar”, se ha llevado a cabo con el objetivo que esos países más pobres consiguieran acercarse a los niveles y modos de desarrollo de los países más ricos. En este sentido, uno de los principales elementos de debate fue la resolución que en 1969 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó con el título “*Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social*” (ONU, 1969) (Mestrum, 2012).

A través de su articulado, esta Declaración reclama que “*Todos los pueblos y todos los seres humanos, sin distinción alguna (por ningún motivo) tienen derecho a vivir con dignidad y a gozar libremente de los frutos del progreso social y, por su parte, deben contribuir a él*” (ONU, 1969: Art. 1), donde “*El progreso social y el desarrollo en lo social se fundan en el respeto de la dignidad y el valor de la persona humana y deben asegurar la promoción de los derechos humanos y la justicia social*” a través de la “*eliminación inmediata y definitiva de todas las formas de desigualdad y de explotación de pueblos e individuos*” entre otros y el “*reconocimiento y la aplicación efectiva de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales*”(ONU, 1969: Art. 2). Igualmente entre los Objetivos principales de la Declaración se reconoce “*La provisión de sistemas amplios de seguridad social y los servicios de asistencia social y el establecimiento y la mejora de sistemas de servicios y seguros sociales para todas aquellas personas que por enfermedad, invalidez o vejez no puedan ganarse la vida, temporal o permanentemente, teniendo en cuenta la necesidad*

seguridad social, 1983 (núm. 167), Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 176) y; Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191).

de garantizar el debido nivel de vida a estas personas, a sus familias y a quienes estén a su cargo” (ONU, 1969: Art. 11.a).

Con la década de los setenta, y teniendo en cuenta la crisis económica provocada en parte por la subida de los precios del petróleo en 1973 como resultado de la guerra árabe-israelí, aparece un mayor reconocimiento desde diferentes ámbitos de la investigación y la política de los problemas vinculados al desarrollo, así como el aumento de la conciencia medioambiental, con momentos de influencia como el Informe al Club de Roma sobre Los Límites del Crecimiento en 1972 o la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el *Medioambiente* Humano de ese mismo año celebrada en Estocolmo. Estos nuevos espacios de discusión abrían una puerta a replantearse parte de los principios expuestos sobre el desarrollo hasta el momento, creando espacios que plantearan nuevos supuestos y paradigmas.

La OIT responde a estos nuevos desafíos durante la celebración de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1976 donde se propuso un nuevo programa de desarrollo denominado “*Enfoque de Necesidades Básicas*” (OIT, 1976) orientado a la adopción por cada país de un enfoque de necesidades básicas, con el objetivo de conseguir un nivel mínimo específico de vida antes del año 2000, siendo los principales instrumentos para conseguir estos objetivos el volumen y la productividad del empleo y la adopción de las medidas políticas económicas y sociales necesarias para llevar esto a cabo estos objetivos (OIT, 1976: 6). Igualmente, la satisfacción de las necesidades básicas se establecerían desde cuatro categorías: unos requerimientos mínimos de consumo personal en los ámbitos de alimento, vestido y vivienda; acceso a servicios esenciales como agua potable, saneamiento, transporte, salud y educación; que cada persona capaz, que quiera trabajar, disponga de un trabajo remunerado adecuadamente; y conseguir satisfacer necesidades de mayor calidad, como un entorno saludable, o la participación en la toma de decisiones comunes a la comunidad que afecten a las vidas de la gente y las libertades individuales (OIT, 1976: 7). A finales de la década de los setenta esta aproximación aparecía como dominante en la escena internacional ya fuera entre los donantes internacionales o entre las organizaciones internacionales, principalmente la OIT y el Banco Mundial (Cornia *et al.*, 1987: 6).

Pero del mismo modo que se planteaban respuestas desde la solidaridad y la proposición de objetivos en pos de la reducción de la pobreza y la justicia social²³⁵, el pensamiento liberal se instalaba en las agendas políticas de un buen número de países del mundo occidental, con el ejemplo relevante de los gobiernos de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en los Estados Unidos, que desarrollaban sus programas económicos en base a los postulados desarrollados por teóricos del liberalismo, entre los que cabe destacar el Premio Nobel de Economía en 1974, Friedrich Hayek.

Los enfoques sobre los nuevos planteamientos de las políticas de protección social a partir del nuevo milenio establecen su nuevo impulso en la respuesta que había que articular para hacer frente a esta “contra-reforma” proveniente de los postulados liberales, que consideraban que la seguridad social era un obstáculo para el desarrollo de la economía de mercado y que se impuso durante los años ochenta del siglo XX, en parte debido a los planes de ajuste, las crisis económicas y sociales y el surgimiento del pensamiento neoliberal (Merrien, 2013: párr.8) y que tuvo entre uno de sus ejemplos más representativos el modelo chileno de privatización de pensiones.²³⁶

Este modelo liberal fue seguido durante la década de los noventa por economistas que adscritos en muchos casos al Banco Mundial, el FMI y la OCDE, apoyaron un enfoque minimalista y pragmático con respecto a la protección social en base a un realismo fiscal e institucional (Merrien, 2013: párr.10), instando a los gobiernos más afectados por la pobreza a desarrollar una “red de seguridad social”²³⁷ para los “más pobres” (Standing, 2010: 57). Estas iniciativas se entienden desde el enfoque de tratar de evitar la “trampa de la dependencia”, combinando redes de seguridad con programas de recuperación, como programas de obras públicas, siendo asumido este concepto por la comunidad para el desarrollo como un término similar para hablar de protección social (Merrien, 2013: párr.10). La agenda de las “redes de seguridad” fue atacada desde diversos ámbitos, por la izquierda, debido a su carácter residual social y cinismo político, del mismo modo que fue atacada por la derecha, por desplazar los mecanismos

²³⁵ Uno de los autores referentes en este ámbito es John Rawls con su teoría de la justicia y la búsqueda de un contrato social justo: Rawls, J. (1972), *A Theory of Justice*. Oxford University Press, Oxford.

²³⁶ Se propone el siguiente libro como estudio de caso sobre políticas liberales en Chile: Arrizabalo, X. (1995), *La economía chilena durante la dictadura: ¿"milagro" o quimera?*, Los Libros de La Catarata, Madrid.

²³⁷ La primera estrategia del Banco Mundial en el ámbito de la protección social se plasma en este título: Banco Mundial (2001), *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard*. The World Bank, Washington.

informales de seguridad social y la creación de la dependencia en base a dádivas insostenibles. A ojos de Mestrum, esta visión de la protección social estaría al servicio de la economía, donde la intención no sería proteger los ingresos, que aparecen como una responsabilidad de los pobres, sino como una forma de mejorar la capacidad de las personas para crear ingresos propios, lo que lleva a abandonar una de las características principales de la seguridad social que es el garantizar los ingresos (Mestrum, 2012).

La evolución en la agenda internacional de las políticas de desarrollo social vinculadas a la promoción de los mecanismos de protección social, tuvo otro hito de importancia en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que se desarrolló en Copenhague en 1995 y que entre los diez compromisos propuestos, abordaba tres cuestiones fundamentales: La erradicación de la pobreza; la promoción del pleno empleo; y el fomento de la integración social, especialmente de los grupos más desfavorecidos (ONU, 1995).²³⁸

7.2. Un nuevo enfoque a partir del siglo XXI dirigido a los países en desarrollo

Conforme se acercaba el fin del milenio y se hacían evidentes las contradicciones en los modelos de desarrollo a nivel global, con una mayor desregulación, el aumento de las

²³⁸ Se enumeran a continuación los diez compromisos expuestos: 1) *crear un entorno económico, político, social, cultural y jurídico, que permita el logro del desarrollo social*; 2) *lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional*; 3) *promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de nuestras políticas económicas y sociales y a preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivos elegidos libremente*; 4) *promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras y justas, y que estén basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así' como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto de la diversidad, la igualdad de oportunidad, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas, incluidos los grupos y las personas desfavorecidos y vulnerables*; 5) *promover el pleno respeto de la dignidad humana y a lograr la igualdad y la equidad entre el hombre y la mujer y a reconocer y aumentar la participación y la función directiva de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural, y en el desarrollo*; 6) *promover y a lograr los objetivos del acceso universal y equitativo a una educación de calidad, el nivel más alto posible de salud física y mental, y el acceso de todas las personas a la atención primaria de la salud, procurando de modo especial rectificar las desigualdades relacionadas con la situación social sin hacer distinción de raza, origen nacional, sexo, edad o discapacidad*; a *respetar y promover nuestras culturas comunes y particulares*; a *procurar fortalecer la función de la cultura en el desarrollo*; a *preservar las bases esenciales de un desarrollo sostenible centrado en las personas*; y a *contribuir al pleno desarrollo de los recursos humanos y al desarrollo social. El fin de estas actividades es erradicar la pobreza, promover un empleo pleno y productivo y fomentar la integración social*; 7) *acelerar el desarrollo económico, social y humano de África y de los países menos adelantados*; 8) *velar por que los programas de ajuste estructural que se acuerden incluyan objetivos de desarrollo social, en particular, la erradicación de la pobreza, la generación de empleo pleno y productivo y la promoción de la integración social*; 9) *aumentar sustancialmente o a utilizar con mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social con objeto de alcanzar los objetivos de la Cumbre mediante la acción nacional y la cooperación regional e internacional y*; 10) *mejorar y fortalecer con espíritu de coparticipación, el marco de la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social por medio de las Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales*.

desigualdades, además de factores como la crisis asiática y el efecto dragón de 1997, se fueron desarrollando nuevas estrategias cuya intención sería poner las bases de un mundo más justo e igualitario con el nuevo milenio. La adopción por parte de Naciones Unidas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU, 2000) en el año 2000, representó esta voluntad de cambio, donde entre sus muchos aspectos, planteaba nuevos modelos en la concertación de las políticas orientadas a la lucha contra la pobreza y las dirigidas a promover la protección social (Merrien, 2013: párr.11).

Uno de los enfoques que incidieron en esta nueva agenda y en la necesidad de proponer nuevas políticas de protección social, teniendo en mente los desafíos existentes principalmente en los países en desarrollo, partió del artículo publicado por Sanjivi Guhan (1994) en la versión en inglés de la Revista Internacional del Trabajo de la OIT y que con el título *“Social Security Options for Developing Countries”*, planteaba que la protección social en los países más pobres y vulnerables debería considerarse *“como parte de, y totalmente integradas con las políticas de lucha contra la pobreza, siendo estas políticas ampliamente concebidas en vista de la naturaleza compleja y multidimensional de la pobreza y las privaciones”* (Guhan, 1994: 38). Guhan considera la necesidad de establecer una agenda para una *“seguridad social apropiada para los países en desarrollo”* que tenga en cuenta reformar y entender la aplicación de los sistemas de seguridad social según el lugar y el momento apropiado, dado que los países en desarrollo deben apoyarse en modelos más amplios de protección social más allá de los mecanismos formales (Guhan, 1994: 38). Igualmente, y con el objetivo de integrar la seguridad social en los mecanismos de lucha contra la pobreza, Guhan propuso una serie de medidas generales que pretendían reducir la pobreza desde la ampliación de las medidas de asistencia social: *“medidas de promoción que pretenden mejorar las dotaciones, los cambios de titularidad, los ingresos reales y el consumo social; medidas preventivas que tratan de evitar directamente la privación de diferentes formas; y medidas de protección (o redes de seguridad) que especifican más sus objetivos en base a garantizar el apoyo frente a las privaciones”* (Guhan, 1994: 38). Para Devereux y Sabates-Wheeler (2004: 4) este modelo propuesto desde la OIT tiene entre sus principales valores, la amplia conceptualización de la pobreza y la vulnerabilidad, lo que hace que la noción de privación se defina a lo largo de varias líneas, más allá de la pobreza de ingresos y el consumo, lo que lleva a sugerir la existencia de una progresión en las intervenciones, que van de un dominio estrecho (medidas de protección en forma

de, por ejemplo, redes de seguridad) a dominios cada vez más amplios (medidas preventivas y de promoción).

La redistribución de la tierra se torna relevante en la propuesta de Guhan, ya que estimulando y facilitando las transferencias de tierra de ricos a pobres a través de mecanismos crediticios, aumentaría el acceso a la tierra de los pobres, proporcionando capital para el autoempleo tanto en zonas rurales como urbanas. Del mismo modo, otros programas de protección social como empleo rural, actualización de salarios, subsidios alimentarios ligados a los sistemas públicos de distribución, nutrición infantil o apoyo a contingencias ligadas a los mayores, la maternidad, los herederos y los discapacitados supondrían un coste mínimo de asistencia social. En ese sentido, Guhan propone que un objetivo de un 3% del PIB debería ser razonable y asequible para esta asistencia social básica para la mayoría de los países en desarrollo (Guhan, 1994: 51).

7.2.1. Instrumentalistas y Activistas en la aproximación a la Protección Social

Devereux y Sabates-Wheeler (2007: 1), con la intención de dar forma a nuevas aproximaciones a la protección social, proponen dos grupos que definen como “instrumentalistas” y “activistas”. Los primeros expresarían su acción en términos de eficiencia (ortodoxa o instrumental), identificándose al Banco Mundial como la organización que se ajustaría más fielmente a este enfoque. La opción “activista” promovida por el *Departamento para el Desarrollo Internacional* del Gobierno Británico (*Department for International Development – DfID*), tendría en la OIT la Organización que más se ajustaría en su trabajo a la definición del grupo, centrándose en los derechos sociales y el apoyo activo (Merrien, 2013: P13).

7.2.1.1. La perspectiva Instrumentalista

La perspectiva “instrumentalista” considera la desigualdad, la vulnerabilidad y los riesgos como inseparables a la extrema pobreza obstaculizando el logro de los ODM. Bajo este escenario, la protección social permite establecer mecanismos de gestión de riesgos que compensan los mercados de seguros incompletos o faltantes hasta que, conforme se reduzca la pobreza y aumenten los mercados, se permita que los seguros privados tengan un mayor protagonismo (Devereux y Sabates-Wheeler, 2007: 1). Este enfoque se identifica con la acción del Banco Mundial, y cómo este organismo,

considerando en parte las críticas recibidas ante la incapacidad de enfrentar la desigualdad y la pobreza estructural (Merrien, 2013: párr.15), decidió dar un nuevo impulso en su aproximación a la protección social, creando la división y estrategia de protección social y trabajo, que propone entre sus objetivos: mejorar las oportunidades de ingresos y la calidad de los empleos; mejorar la seguridad a través de una mejor gestión de los riesgos; y mejorar la equidad y reducir la pobreza extrema a través de mejores programas de asistencia a los grupos vulnerables (Holzmann, 2009: 2).

Otro de los aspectos del enfoque del Banco Mundial es la reformulación del concepto de política social como “*Gestión del Riesgo Social*” (GRS) (SRM-Social Risk Management), enfoque entendido desde la necesidad de los países en desarrollo de un enfoque más amplio que llame la atención sobre muchos más riesgos, lo que implica proponer muchos más instrumentos, más allá de los tradicionales utilizados en la protección social (Holzmann *et al.*, 2003: 1). Devereux y Sabates-Wheeler (2007: 2) definen la GRS en base a que la pobreza y la vulnerabilidad se verán agravadas por riesgos no asegurados, por lo que la gestión eficaz de los riesgos no sólo va a estabilizar los ingresos y el consumo, sino que es una inversión a la hora de reducir la pobreza.

7.2.1.2. La perspectiva Activista

El discurso “activista” tiene en la aproximación basada en derechos uno de sus pilares fundamentales, donde igualmente se reconocen y vinculan a este enfoque los síntomas de injusticia social y desigualdad estructural, la persistencia de la pobreza extrema, la desigualdad y la vulnerabilidad, lo que lleva a abogar que la protección social sea un derecho inviolable de la ciudadanía. Devereux y Sabates-Wheeler (2007) consideran que una perspectiva asistencialista es un paso incómodo pero que se sitúa en el camino que va del humanitarismo al ideal de un “mínimo social universal” garantizado, en donde los derechos se extienden mucho más allá del dinero en efectivo o transferencias de alimentos y está basada en la ciudadanía, no la filantropía o el interés propio (Devereux y Sabates-Wheeler, 2007: 1). Desde el DfID y el también británico *Instituto de Estudios para el Desarrollo (Institute of Development Studies-IDS)* se ha desarrollado este enfoque, siendo uno de los primeros documentos que guiaban esta corriente el titulado “*Realising Human Rights for Poor People*” (DfID, 2000), que con

la intención de desarrollar una estrategia para el logro de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas pobres, centra su acción en tres principios transversales: a) Participación: habilitar a las personas a ejercer sus derechos; b) Inclusión: a través de la construcción de sociedades socialmente inclusivas, basadas en los valores de igualdad y no discriminación, y que promueve los derechos humanos para todas las personas; y c) El cumplimiento de Obligaciones: fortaleciendo las instituciones y políticas que garanticen que las obligaciones de proteger y promover la realización de todos los derechos humanos son cumplidos por los estados y otros titulares de deberes (DfID, 2000: 7).

Desde esta posición teórica, el DfID y el IDS, y en paralelo también con el trabajo de otras organizaciones, principalmente la OIT, desde su aproximación a la protección social en términos de nivel de vida y derechos humanos (Sabates-Wheeler y Waite, 2003: 5), se ha llegado a influir sobre otras organizaciones y el resto de la comunidad internacional, ya fuera a nivel político, académico o desde un enfoque basado en políticas de desarrollo.²³⁹

Otro aspecto que permite reconsiderar la protección social en relación con los países en desarrollo, parte del uso inadecuado y/o equiparación con otros términos como “seguridad social” o “bienestar”, ya instaurados en los sistemas de protección social en los países desarrollados y de mayor poder económico (Standing, 2010: 53), pero que pueden dejar de lado las realidades de los países en desarrollo con menor capacidad de implementar sistemas de protección social a imagen de los primeros. Esta situación implica comprender la Protección Social de una forma más amplia, entendiendo como tal la totalidad de transferencias de protección, servicios y garantías institucionales que se suponen para proteger a la población “*en riesgo*” o que está “*en necesidad*” (Standing, 2010: 54). En el caso de la OIT, esta nueva percepción de la protección social fuera de los contextos de los países desarrollados, tuvo uno de sus momentos de mayor importancia tras la adopción de los “*Derechos Fundamentales en el Trabajo*” en

²³⁹ Como ejemplo de esta influencia, durante la década del 2000 las posiciones expuestas del Banco Mundial y el DfID encontraron puntos en común considerándose que la protección social ya no es vista como un gasto, sino como un medio para fortalecer el capital social y humano, convirtiéndose en un elemento clave de las políticas de desarrollo (Merrien, 2013: párr.15).

1998,²⁴⁰ además de ser una respuesta a la necesidad de una renovación del enfoque general y un mayor compromiso con la protección social, dado que el modelo imperante de la globalización y el énfasis en las políticas de ajuste estructural la hacían más necesaria que nunca. Estos nuevos marcos han llevado a que la protección social no sólo se mantenga sino que haya ganado en protagonismo y apoyo internacional (de Schutter y Sepúlveda, 2012: 7). Como parte del respaldo a este nuevo enfoque, la OIT en 1999 adoptó la agenda de “*Trabajo Decente*” (OIT, 1999), que desde la consideración de los derechos fundamentales en el trabajo, junto con la protección social, el diálogo social y el empleo, abría para la organización un escenario que permitía, desde la inclusión de la mayor parte de los instrumentos normativos, el enfrentar con mejores garantías y herramientas los nuevos desafíos vinculados al empleo, la protección social y las condiciones de trabajo, así como permitir ampliar el enfoque hacia otros desafíos entre los que se incluirían los medioambientales.

Algunos de los aspectos fundamentales que se advierten en esta evolución e importancia de la protección social son explicados por Bonilla García y Gruat, dado que no sólo el crecimiento económico bastaría para reducir la pobreza, ya que esta persiste, siendo la desigualdad un factor determinante a este respecto. Las respuestas vendrían desde la defensa de políticas sociales y macroeconómicas que hicieran que el crecimiento económico fuera más equitativo y llevara a reducir la pobreza, reconociendo el papel fundamental de la protección social ya fuera por su valor redistributivo, como por ser un factor productivo que promueve el crecimiento económico (Bonilla García y Gruat, 2003: 12). En ese sentido, la propuesta de Bonilla García y Gruat, les lleva a reconocer que un concepto más amplio de protección social debería albergar los siguientes objetivos (Bonilla García y Gruat, 2003: 24):

- Garantizar el acceso a bienes y servicios esenciales.
- Promover una seguridad socioeconómica activa.
- Propiciar la realización de potenciales personales y sociales para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible.

²⁴⁰ Se reconoce igualmente la redacción de estos Derechos Fundamentales como resultado de una realidad vinculada a la globalización que marginaba y dificultaba la capacidad de la OIT para que los Estados alcanzaran acuerdos o ratificaran Convenciones (Mestrum, 2012).

7.3. Globalización, derechos y protección social: La respuesta de la OIT

Tres documentos se proponen como marco explicativo de la aproximación moderna de la OIT a la protección social. El *“Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000: La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación”* (OIT, 2000), presentado en el punto séptimo del Consejo de Administración de la OIT en Noviembre de 2000; el documento *“Seguridad social: un nuevo consenso”*, fruto de la discusión general sobre la seguridad social que se celebró en 2001 y entre cuyos principales objetivos estaba el de dar la máxima prioridad a las políticas e iniciativas que pudieran llevar la seguridad social a quienes no estuvieran cubiertos por los sistemas existentes (Mestrum, 2012); y la iniciativa de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización creada por la OIT denominada *“Por una Globalización Justa: Crear Oportunidades para Todos”*, que abría el espacio a discutir también los nuevos desafíos vinculados a la globalización, el desarrollo sostenible y la protección de los más vulnerables y que, como se comentará, ya mencionaba en su texto que *“un cierto nivel mínimo de protección social debe aceptarse sin reservas como parte de la base socioeconómica de la economía global”* (OIT/CMDSG, 2004: 110).

7.3.1. Consenso para apoyar la protección social en un mundo en transformación

El aumento de las desigualdades, como resultado de la caída de los ingresos es el argumento que lleva a resaltar, desde el Informe sobre el Trabajo en el Mundo (OIT, 2000), el incipiente aumento de la pobreza, la fluctuación de los ingresos, incluyendo países de ingresos medianos, y como la pobreza afecta tanto a la capacidad de tener acceso a unos servicios básicos, como a no poder disfrutar de unos derechos políticos y civiles mínimos. Igualmente estas desigualdades tienen en los grupos más vulnerables, mujeres, niños y mayores a las principales víctimas en sufrir en mayor medida la pobreza (OIT, 2000: 1). En este informe, se hace mención también a la necesidad de generar niveles más altos de empleo, en base a la producción, remuneración y estabilidad, insistiendo en el desarrollo del *Trabajo Decente*. Igualmente, se muestra interés por el papel de la protección social y la situación de sus diferentes coberturas en los países industrializados, así como la preocupación sobre la previsión de aumento de estos gastos sobre el PIB para el siglo XXI, como en los países en desarrollo, cuyas

prestaciones cubren a un menor número de la población y son menos completas (OIT, 2000: 5).²⁴¹

En el informe se consideran los microseguros como una respuesta para aquellos trabajadores, por cuenta propia o sectores no estructurados, que permiten esquivar problemas de endeudamiento con respecto a los gastos médicos, aunque se pone entre paréntesis su futuro desarrollo, dado que se podrían considerar como sucedáneos de los regímenes universales y excluyentes en el sentido que serían orientados a los excluidos, suponiendo una escapatoria para los estados al enfrentar sus obligaciones (OIT, 2000: 11). Standing ha centrado su atención en este aspecto sobre los posibles malos usos de la protección social, y como en esta época de globalización, en donde la pobreza y la inseguridad económica aparecen como un reflejo de la desigualdad, de la renta, la riqueza, el poder y estatus, las derivas hacia una perspectiva de caridad, debilitarían un enfoque basado en derechos, considerando como tal el de una sociedad en donde todo el mundo tiene derecho a la seguridad básica como forma de abordar directamente la desigualdad (Standing, 2010: 65). El informe entiende la necesidad de reestructurar los sistemas de protección social en muchos países, asumiendo los nuevos cometidos de hombres y mujeres, y la necesidad de ampliar la cobertura personal, así como propone reflexionar sobre los mecanismos privados, como respuesta a la seguridad social basada en la solidaridad, siendo una forma de desdoblar la protección social y en última instancia, ser motivo para aumentar las divisiones sociales entre los pobres y quienes no lo son (OIT, 2000: 11).

Por último, las conclusiones normativas del informe llevan a reclamar: una ampliación de la cobertura de la protección social; la necesidad de una buena gobernanza; conexión entre la protección social y el imperativo de la igualdad entre los sexos; viabilidad financiera y efectos económicos positivos de la protección social; y participación popular, apoyo y predisposición a pagar las cotizaciones (OIT, 2000: 11-13).

Uno de los resultados de esta discusión tuvo lugar en 2001 con la propuesta del Consejo de Administración de la OIT de una discusión general sobre la seguridad social que

²⁴¹ Estos desafíos se orientan hacia las necesidades futuras, donde la disminución de la economía formal en los países en desarrollo implica dificultades adicionales a las ya existentes, con poca participación de los trabajadores asalariados de estos regímenes en empresas pequeñas, que son las que acogen a un mayor porcentaje de empleo total, lo que lleva a reclamar nuevos compromisos por los gobiernos para aumentar este número de trabajadores integrados en el sistema (OIT, 2000: 10).

renovara la visión de la OIT sobre la seguridad social desde los principios básicos de la Organización pero, también abordando nuevas cuestiones y retos (OIT, 2002: 36). Esta discusión reflejaba las preocupaciones mostradas en reuniones anteriores, en especial en lo referente a la necesidad de reforzar la protección social en los países en desarrollo para acompañar la transformación económica y el desarrollo democrático, pero también como análisis del debilitamiento de la protección social en los países industrializados y su impacto sobre los grupos más vulnerables, y la forma que las políticas de ajuste estructural afectaban estos mecanismos. Entre los desafíos futuros se identificaron igualmente “*las interconexiones entre la seguridad social, el empleo y el desarrollo; el grado de cobertura personal de la protección social; la igualdad de género; la financiación de la seguridad social; la ampliación del diálogo social, y las consecuencias para la futura labor de la OIT*” (OIT, 2002: 37).

7.3.2. Un nuevo empuje desde la perspectiva de un mundo globalizado

Del resultado del consenso alcanzado en estos encuentros, entre los representantes de los gobiernos y las organizaciones de los trabajadores y de los empleadores, la OIT lanzó la “*Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos*” en 2003 (OIT, 2004a). Esta campaña estaba dirigida a identificar la realidad de muchos países en el mundo donde la cobertura de la seguridad social era y es baja o muy baja, especialmente entre las personas con niveles de ingresos bajos y medianos, proponiendo que la mejor estrategia para el progreso de estos países debería ser poner en marcha un conjunto de garantías básicas de la seguridad social para todos, a la vez que ir planificando la forma de ir hacia mayores niveles de cobertura conforme aumentara el desarrollo de los países (OIT, 2004a; OIT, 2010c: v). Esta campaña representó una de las contribuciones de la OIT a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, vinculándose también a la iniciativa de la *Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Por una globalización justa: crear oportunidades para todos* (OIT/CMDSG, 2004), y que se propone como tercer documento a analizar.

Resulta relevante identificar en el documento resumen de la Comisión, y las propuestas políticas y mecanismos que serían desarrollados más adelante por la OIT, como se abordan de forma entrelazada tres temas de importancia que trazan el desarrollo de este

trabajo, a saber, los mecanismos socio-económicos orientados a reducir la vulnerabilidad y la pobreza de las comunidades como la protección social; el análisis y propuestas que se hacen con respecto a las migraciones; y la variable medioambiental explicada en este contexto en un mayor compromiso con el desarrollo sostenible.

Comenzando con el desarrollo sostenible y los objetivos medioambientales, estos elementos se proponen como parte importante de una globalización justa, pasando de la acción global a diferentes niveles de lo local y desde la interrelación de los objetivos económico, social y de la protección medioambiental (OIT/CMDSG, 2004: x, 72, 119), es decir, se considera la necesidad del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza como retos fundamentales conjuntos que lleven a encontrar un nuevo equilibrio entre las metas económicas y la seguridad social de la población mundial (Bonilla García y Gruat, 2003: 11).

Estas demandas también reflejan que uno de los desafíos principales de los nuevos modelos de protección social es el de como alcanzar una mejor gobernanza de la globalización, y como este proceso se ve lastrado por la existencia de unas instituciones que son ineficientes y al mismo tiempo injustas con los países pobres, dada la ausencia de mecanismos que permitan erradicar las desigualdades tanto entre países y regiones, como dentro de los mismos (OIT/CMDSG, 2004: 56). Este argumento pone de relieve la importancia del papel del Estado, y como frente a su debilidad en la acción política especialmente en los países más pobres, se debe demandar el mantenimiento de las funciones esenciales del Estado en el contexto de la globalización con el objetivo de alcanzar unos objetivos sociales y económicos que alcancen a todos y que permitan reforzar los bienes públicos clásicos como la sanidad o la educación, pero que también permita corregir los efectos negativos de la globalización como la degradación medioambiental (OIT/CMDSG, 2004: 62) y la salvaguarda de los más vulnerables con un especial énfasis en las cuestiones de género (OIT/CMDSG, 2004: 52). Por tanto, y frente a las injusticias y arbitrariedades del mercado se demanda fortalecer, y no reducir, el papel del Estado para proporcionar y construir sistemas adecuados de protección social (OIT/CMDSG, 2004: 67).

Con estos elementos en mente, y considerando la situación de los Estados más desfavorecidos, una de las demandas de la Comisión parte del impulso de una acción

internacional para apoyar los sistemas nacionales de protección social y asegurar un nivel mínimo de protección social en el ámbito de la economía global, siendo ésta la propuesta que sentaría las bases de lo que más adelante sería el acuerdo y desarrollo a nivel global de los Pisos de Protección Social (PPS). La justificación parte de que además de la creación de empleos, la debilidad de los sistemas de protección social lleva al crecimiento de las tensiones sociales, lo que demanda enfoques innovadores que supongan la ampliación de subsidios de desempleo, pensiones o mejora de los sistemas sanitarios, si lo que se busca es una distribución justa de los beneficios de la globalización dentro de los países y evitar el aumento de la pobreza, la economía informal y que los grupos más vulnerables queden excluidos de estos procesos (OIT/CMDSG, 2004: 71).

La Comisión demanda igualmente, que los sistemas de protección social lideren la ola de cambios bajo la globalización, haciendo que estos sistemas de protección social consigan estabilizar los ingresos y distribuir algunos de los beneficios de la globalización entre los grupos históricamente excluidos, así como el desarrollo de nuevas capacidades. Sin embargo, la realidad muestra la falta de acceso a sistemas de protección social de un 80% de las familias de todo el mundo y las dificultades financieras de los existentes para mantenerse, fruto de las políticas de ajuste y desregulación (OIT/CMDSG, 2004: 122). Esta situación, implica considerar como crucial un compromiso social para remediar la inseguridad y que pueda dotar de cierta legitimidad a la globalización, lo que pasa por un nivel mínimo indiscutible de protección social como parte de la base socioeconómica de la economía global, generando un sentido de responsabilidad común y el refuerzo del apoyo mutuo entre fronteras (OIT/CMDSG, 2004: 122).

En este contexto de la globalización, proporcionar una protección en materia de seguridad social al cada vez mayor número de trabajadores migrantes se ha convertido también en uno de los retos sociales más importantes que enfrenta la comunidad internacional, lo que lleva a demandar de una forma urgente el refuerzo de las medidas existentes y la adopción de otras nuevas, en los planos internacional, regional y nacional (Kulke, 2007). Desde esta perspectiva la propia Comisión, consideró la demanda de un nivel mínimo de protección social para todos como parte de la base socioeconómica de la economía global, reconociéndose la asistencia a los trabajadores desplazados

(OIT/CMDSG, 2004: xiii). Esta reclamación va más allá de la polarización de opiniones sobre la conveniencia de expandir las oportunidades para la migración internacional (OIT/CMDSG, 2004: 107), considerando como un proyecto realista, la necesidad de desarrollar un marco multilateral para el movimiento transfronterizo, que negociarían los gobiernos y que regiría los movimientos transfronterizos de personas (OIT/CMDSG, 2004: 109), ocupando los vacíos legales existentes y reduciendo los desequilibrios entre países del norte y del sur (OIT/CMDSG, 2004: 106), haciendo los procesos más ordenados y eliminando además la explotación de los migrantes. Igualmente, este marco podría ayudar a enfrentar la realidad demográfica de los países más industrializados con una población envejecida y bajo demanda de una mano de obra para mantener sus estructuras productivas pero también sus mecanismos de protección social y la necesidad de contribuyentes que pudieran mantener estos sistemas (OIT/CMDSG, 2004: 106). En base a estos argumentos, la Comisión propone el desarrollo de un marco multilateral bajo una agenda multilateral, con unos determinados objetivos: hacer que la migración sea mutuamente beneficiosa para Estados emisores y receptores; procesos ordenados, predecibles y legales; eliminación de los abusos hacia los más vulnerables, en especial la mujer; y garantizar la plena protección de los derechos de los trabajadores migrantes y facilitar su integración local (OIT/CMDSG, 2004: 107).

Como se ha comentado, una de las primeras menciones a los PPS se realizó durante los debates de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización de 2004, donde a partir de la recomendación a los países para desarrollar políticas más fuertes que hicieran frente a las tensiones sociales de la globalización (OIT, 2004b: 33), se propuso la idea de “una base socio-económica” y su relación con la protección social (OIT/CMDSG, 2004: xiii), declarándose que *“un cierto nivel mínimo de protección social debe aceptarse sin reservas como parte de la base socioeconómica de la economía global”* (OIT/CMDSG, 2004: 110; OIT, 2004b: 33).

De este modo, y aunque la Comisión no definió el concepto de los PPS, sí que identifico tres principales componentes (OIT, 2004b: 33):

- Derechos fundamentales en el trabajo y otras libertades políticas y civiles que garanticen que las voces de los marginalizados y en desventaja se puede expresar colectivamente.

- Para hombres y mujeres en edad de trabajar, políticas de empleo que combatan la exclusión del mercado laboral, eleven los ingresos de los trabajadores pobres y habiliten a los trabajadores desplazados por cambios estructurales provocados por la globalización el poder cambiar hacia otros empleos que utilicen plenamente sus capacidades.
- Políticas de protección social que aseguren que todos los miembros de una sociedad disfrutan un nivel básico de seguridad en términos de ingresos, salud y otros aspectos del bienestar.

7.4. Los Pisos de Protección Social

7.4.1. La extensión de la protección social como origen de los Pisos de Protección Social. Conceptos y definiciones

El debate sobre la extensión y el desarrollo de nuevos enfoques para los sistemas de seguridad y protección social, ha sido activado también como resultado de la necesidad de dar una respuesta a lo que en el debate sobre la globalización se denominó durante la década del 2000 como la “Crisis Global de las 3-F”.²⁴² La necesidad de nuevos mecanismos para hacer frente a las consecuencias de esta(s) crisis, sobre todo en su impacto sobre las comunidades y familias más vulnerables y empobrecidas (OIT y OMS, 2009; Siegel, 2010), llevaba acarreado un desafío más importante y fundamental para la consecución del resto, como era conseguir extender la cobertura de seguridad social de una forma universal global, comenzando con un nivel básico de protección para todos y ampliando esa base de manera gradual para ofrecer niveles de protección más altos (OIT, 2010g). La realidad de los datos contrastaba con estos objetivos, tal y como explica el Informe Mundial sobre la Seguridad Social de la OIT de 2010, que estima que sólo alrededor del 20 por ciento de la población en edad de trabajar en el mundo (y sus familias) tienen un acceso efectivo a una protección social integral (OIT, 2010j: 33).

El reconocimiento y apoyo internacional para el establecimiento de un Piso de Protección Social (PPS) vino refrendado en abril de 2009 en la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE), en donde se

²⁴² En referencia a los términos en inglés “Financial”, “Food” y “Fuel” (Financiera, Alimentos y Combustibles).

adoptó la iniciativa del Piso de Protección Social, y se estableció como objetivo desarrollar un concepto común para un único piso de protección social bajo el paraguas de la ONU. De este modo, y con el liderazgo de la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS), junto con el apoyo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU-DAES) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) además de otras agencias de la ONU y otros socios como organizaciones bilaterales, ONGs y bancos de desarrollo, se propuso aunar voluntades comprometidas con este objetivo y cimentar una coalición de organismos y donantes internacionales que pudieran ayudar y permitir a los países planificar y llevar a cabo programas sostenibles de transferencia social y servicios sociales esenciales alrededor del concepto de los Pisos de Protección Social (OIT, 2010c: 14).²⁴³

En su camino hacia el reconocimiento pleno, la iniciativa de los PPS ha sido propuesta como una de las nueve iniciativas globales conjuntas formuladas por las Naciones Unidas²⁴⁴ para confrontar la crisis ya mencionada de las 3 F's (alimentaria, financiera y de combustibles), y acelerar la recuperación y allanar el camino para una globalización más justa y sostenible (OIT, 2009e: 10). Bajo esta estructura de iniciativas, los PPS se mencionan ese mismo año en la reunión de otra de las iniciativas también promovida por la OIT, el Pacto Mundial para el Empleo, que adoptado por la CIT de la OIT en 2009, y elaborado e implementado por las instituciones regionales y multilaterales pertinentes, abarca un conjunto de medidas políticas acordadas en el ámbito internacional, elaboradas como respuesta al incremento global del nivel desempleo, la pobreza y la desigualdad y que tienen el objetivo de potenciar los esfuerzos frente a la crisis además de buscar la sostenibilidad económica, social y medioambiental, y entre las que se pueden considerar: la generación de empleo; ampliar la protección social;

²⁴³ Como ejemplo de los diversos encuentros que se han llevado a cabo para acordar el desarrollo de los PPS, en 2007 en la Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina celebrada en Chile, donde se analizaron las reformas de los sistemas de seguridad social hasta ese momento en diferentes países de América Latina, y en base a la propuesta de la visión integral de la OIT de la seguridad social, considerando la flexibilidad de los sistemas para adaptarse a las situaciones sociales y económicas de cada país, además de su universalización y su capacidad e idoneidad en la lucha contra la pobreza y la inseguridad de ingresos, se defendió la existencia de un piso de protección social universal (OIT, 2008e: v).

²⁴⁴ Las iniciativas son las siguientes: financiación adicional para los más vulnerables (a través de un mecanismo conjunto del Banco Mundial y las Naciones Unidas); seguridad alimentaria; comercio; una iniciativa sobre economía verde; un Pacto Mundial para el Empleo; un «piso» o conjunto de niveles mínimos de protección social; estabilidad en los planos humanitario, social y de la seguridad de las personas; tecnología e innovación; y seguimiento y análisis (OIT, 2009b: 14, párr. 82).

respetar las normas laborales; promover el diálogo social; y fomentar una globalización equitativa (OIT, 2009e).

El Pacto Mundial por el Empleo identifica la protección social en base a dos aspectos: (1) como “protección” proporcionada por la seguridad social en caso de riesgos y necesidades sociales, (2) y en relación con el Piso de Protección Social, tal y como es considerado por las agencias de la ONU, con el objetivo no sólo de incluir las transferencias sociales, sino también el acceso a una gama de servicios sociales básicos (OIT, 2010c: 126). Igualmente, en el Pacto se reconoce que es necesario y factible garantizar el acceso a unos servicios y transferencias esenciales universales, prestando atención sobre todo a la población pobre y vulnerable, junto con la búsqueda de un enfoque integral de protección social. El desarrollo de estos aspectos están expresados en un capítulo específico dentro del Pacto, dedicado al establecimiento de sistemas de protección social y protección de las personas, demandándose en el párrafo 12.1.ii del articulado la idoneidad de *“instaurar una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social («piso social») que incluya el acceso a la atención sanitaria, la seguridad del ingreso para los ancianos y las personas con discapacidad, las prestaciones por hijos a cargo y la seguridad del ingreso combinada con sistemas públicos de garantía del empleo para los desempleados y los trabajadores pobres”* (OIT, 2009e: 7, párr. 12.1.ii), e insta a *“la comunidad internacional a que proporcione asistencia para el desarrollo, incluido el apoyo presupuestario, para construir un régimen básico de protección social a nivel nacional”* (OIT, 2009e: 12, párr. 22.9; OIT, 2010c: 14).

Otro momento a tener en cuenta como activador de la iniciativa de los PPS fue el Encuentro Tripartito de Expertos que, celebrado en septiembre de 2009, tuvo como objetivo definir los contenidos vinculados a la seguridad social bajo los Pisos de Protección Social, además de trazar un esquema de los medios para ponerlos en práctica a nivel nacional. Entre los principales puntos de esta reunión se contemplaba: examinar las tendencias acerca de las diferentes políticas encaminadas a extender la cobertura de la seguridad social y la construcción de sistemas de seguridad social universales, amplios y fiscalmente sostenible; analizar las opciones para la ampliación de la cobertura de la seguridad social a lo largo de las líneas señaladas en la Constitución de la OIT y de los convenios de seguridad social pertinentes para los países con diferentes

condiciones económicas y sociales; e identificar estrategias para promover un conjunto de garantías básicas de seguridad social que proporcionen la base para un movimiento gradual para llegar a los niveles más altos de protección, lo que representaría una importante contribución a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (OIT, 2009c: 1; OIT, 2010c: 2).

Como resultado de estos encuentros, así como desde la convicción entre las partes por garantizar el acceso a los servicios esenciales y las transferencias sociales para todos, en especial las poblaciones más pobres y vulnerables, la Iniciativa de Pisos de Protección Social muestra un enfoque integral hacia la protección social y el fortalecimiento tanto de la oferta como de la demanda para la protección social (OIT y OMS, 2009: 5). Del mismo modo, y en base a las propuestas de conceptualización y justificación, la iniciativa de los PPS ha identificado dos principales elementos que ayudan a hacer realidad los derechos humanos desde su perspectiva, a saber (OIT y OMS, 2009: 2; OIT, 2010c: 46; OIT, 2010j: 17):

1. Un conjunto básico de derechos y transferencias sociales esenciales, monetarias y en especie, con fines de aportar un ingreso mínimo y una seguridad mínima de los medios de subsistencia a todos, y de facilitar una demanda efectiva y el acceso a bienes y servicios esenciales.
2. El suministro de un nivel esencial de bienes y servicios sociales tales como salud, agua y saneamiento, educación, alimentación, vivienda e información sobre la vida y el ahorro de activos que sean accesibles a todos.

7.4.1.1. Los Derechos Humanos en la definición inicial de los Pisos de Protección Social

La importancia de los Derechos Humanos es fundamental en todo el debate alrededor de los PPS. Ya fuera desde las diferentes discusiones a partir de 2001, desde el análisis de la Declaración Universal de Derechos Humanos, o el mandato, la Constitución y los instrumentos legales de la OIT, una serie de principios se reconocen y aparecen como fundamentales para el trazar el desarrollo actual y futuro de los PPS. Igualmente, los Derechos Humanos son reconocidos como aspectos fundamentales en los enfoques estratégicos de la seguridad social con aspectos como: universalidad de acceso de todos

a una protección social eficaz, a través de la seguridad social, constituyendo este el principio más fundamental; progresividad, con la metáfora de un sistema nacional de seguridad social como un edificio de muchos pisos, no debiendo claramente su desarrollo detenerse en la planta baja; pluralismo, ya que son muchas las maneras en las que podría aplicarse un conjunto de garantías básicas de seguridad social; y enfoque en los resultados, remarcando la importancia de los resultados de las estrategias nacionales de seguridad social (OIT, 2009c: 18-22).

Como otro factor de impulso de los PPS, que ha tenido en cuenta los Derechos Humanos, se encuentra el reconocimiento que, a nivel global, hizo la Junta de Jefes Ejecutivos de la ONU y Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010; donde además de endorsar el concepto de los PPS entendidos como *“un conjunto integrado de políticas sociales que garantizan y dan acceso efectivo a unos bienes y servicios esenciales para todos durante todo el ciclo vital, con especial atención hacia los grupos vulnerables y protegiendo y empoderando a las personas a lo largo del ciclo de vida”* (OIT y OMS, 2010: 2; OIT, 2011d: xxv, 9), también propusieron definir la esencia del propio mecanismo, identificándolo como un favorecedor de unos derechos ya reconocidos de modo que los PPS *“contribuyen a la materialización del derecho humano a la seguridad social y del derecho a los servicios esenciales, tal y como se definen en los Artículos 22, 25 y 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), e incentiva la observancia del Convenio de la OIT sobre seguridad social (norma mínima), 102, 1952”* (OIT y OMS, 2010: 1).

7.4.2. Construcción de los Pisos de Protección Social a partir de las dimensiones horizontal y vertical

El concepto de los Pisos de Protección Social se define con mayor claridad y toma recorrido a partir de junio de 2011, cuando la OIT, en el 100º período de sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, aprueba una resolución que establece una estrategia de dos vertientes para la adopción de sistemas de protección social. Esto daría paso a que al año siguiente, en la 101.^a reunión de junio de 2012 de la CIT, se adopta una nueva norma internacional de seguridad social, que tendría como objetivo hacer llegar a los miembros las orientaciones para establecer los PPS y que se encuentra

redactada en la Recomendación núm. 202 de la (OIT, 2012d). La Recomendación núm. 202 relativa a los Pisos Nacionales de Protección Social (OIT, 2012d), reúne una serie de aspectos de utilidad que permitirán según lo propuesto en los artículos 1.a y 1.b *“establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social”* y *“poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social”*.

La recomendación amplía lo expresado en este primer artículo desde dos secciones específicas, junto con una tercera dedicada a proponer los mecanismos de seguimiento para evaluar los progresos alcanzados. La primera sección está dedicada al establecimiento de las estrategias y la segunda al diseño de las mismas. Esta diferenciación se basa en la estrategia bidimensional para la extensión de la seguridad social de la OIT y que elaborada desde el referente que para la OIT es el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) 1952 (núm. 102), parte de una primera dimensión que tiene como objetivo lograr una cobertura universal de la población que garantice unos niveles mínimos durante todo el ciclo de vida, y donde estarían centrados los PPS (dimensión horizontal), y la segunda (dimensión vertical) que garantizaría progresivamente niveles más elevados y rigurosos de protección basándose en las normas de seguridad social de la OIT (OIT, 2011g: 10, párr.8; OIT, 2011h: 150-1; OIT, 2011d: xxv) y que desde el diseño de los PPS se expresarían como (OIT, 2012e: 3):

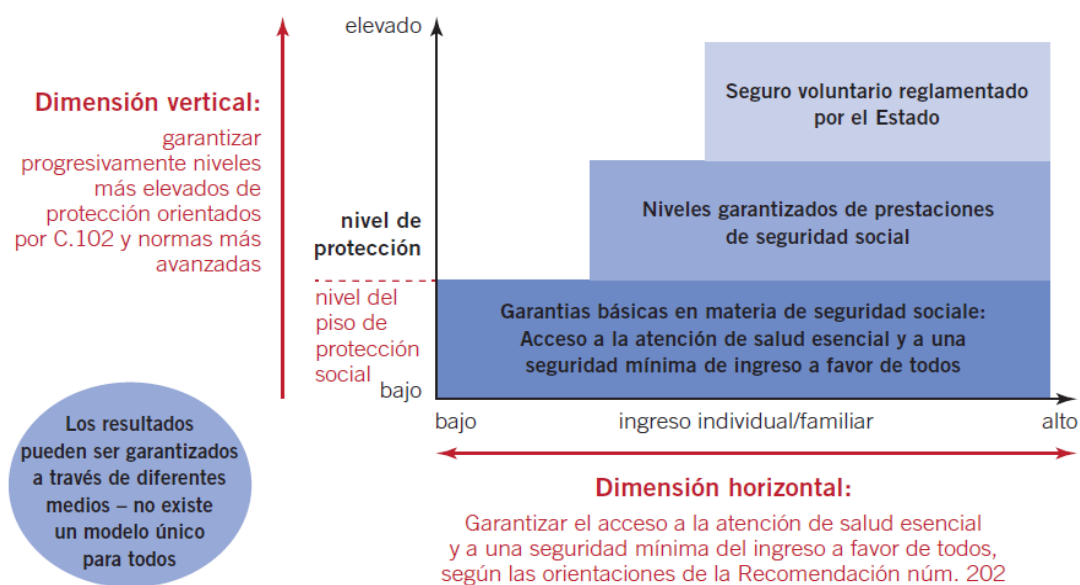
- Una dimensión horizontal, orientada a establecer y mantener pisos de protección social como un elemento fundamental de los sistemas nacionales de seguridad social;
- Y una dimensión vertical, consistente en llevar a cabo estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social.

Para de Schutter y Sepúlveda (2012: 7) desde la perspectiva de los derechos humanos, y aunque no se refleja de una forma explícita en el documento, este doble enfoque refleja

las obligaciones del Estado en virtud del derecho internacional de los derechos humanos para cumplir las normas básicas, y permitir el espacio para la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales.

De forma gráfica esta división se expresarían de la siguiente forma, bajo el concepto de “escalera de la protección social” (OIT, 2012e: 4):

Fig.3. Esquema de la estrategia bidimensional para la extensión de la seguridad social, representando las dimensiones horizontal y vertical del proceso así como el esquema que define la “escalera de la protección social” (OIT, 2012e: 4).



Se propone explicar esta “escalera de la protección social” a partir del propio desarrollo de los PPS y su implementación gradual, de modo que la cobertura de la seguridad social se extendería de forma ascendente como los peldaños de una escalera, en donde el primer escalón correspondería al Piso de Protección Social, cubriendo una serie de garantías básicas universales; el segundo escalón se referiría a los seguros sociales obligatorios y contributivos; y el último piso contemplaría los arreglos voluntarios de seguro privado para todos aquellos que necesiten o deseen un nivel más elevado de protección social (OIT, 2011h: 152).

7.4.2.1. La dimensión horizontal

Profundizando en la explicación de la estrategia bidimensional para la extensión de la seguridad social, y con respecto a la dimensión horizontal, la propuesta desde la OIT para la aplicación de los PPS nacionales parte de garantizar una seguridad social básica

que permita a todas las personas necesitadas tener una protección mínima y servir como una primera plataforma para salir de la pobreza. Esto se realizaría ayudando a costearse una atención de salud esencial y tener acceso a la misma, gozando además de una seguridad de ingresos mínimos establecidos a nivel nacional, y en donde estas acciones irían acompañadas de políticas que facilitara el acceso a bienes y servicios esenciales y la promoción de los empleos decentes y una actividad económica productiva, que permitiera reducir la informalidad y la precariedad (OIT, 2012e: 15, párr. 9). Un aspecto importante al fijar estos objetivos tiene que ver con la capacidad que se entrega a los países para que, de una forma individual y autónoma, adopten sus propios sistemas de protección social (de Schutter y Sepúlveda, 2012: 9), por lo que se propone a los Estados que diseñen y apliquen sus propias garantías de PPS en base a las realidades locales y a la interacción con los interlocutores sociales, y en donde, con el objetivo de ser eficaces, se combinen tanto medidas preventivas, prestaciones y servicios sociales (OIT, 2012e: 15-16, párr. 10).

Desde esta dimensión horizontal reconocida en la Recomendación 202, considerando el componente de transferencia social del piso de protección social mencionado, que comprende un conjunto básico de garantías sociales esenciales realizadas a través de transferencias en especie y efectivo (OIT, 2010c: 46), cuatro son las garantías de seguridad social que bajo la idea general que *“todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional”* (OIT, 2012d: párr. 4) se enumeran desde lo redactado en el párrafo 5 de la Recomendación 202 (OIT, 2010j: 17; OIT, 2012c: 23; OIT, 2012e: 6):

- (a) acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad;
- (b) seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- (c) seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y
- (d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad.

7.4.2.2. La dimensión vertical

La dimensión horizontal, basada en la creación de sistemas de seguridad social integrales, quedaría inacabada si no hubiera la posibilidad de mejorarlos. En este sentido, la dimensión vertical de la estrategia bidimensional para la extensión de la seguridad social, lleva a proponer a los Estados a que conforme evolucionen estos programas, se vayan mejorando los niveles de seguridad del ingreso y acceso a la atención de salud, y se tenga como objetivo alcanzar a un mayor número de personas, integrando a aquellos que trabajan en la economía informal, siendo los PPS en ese sentido, mecanismos que fomentan la incorporación gradual a la economía formal (OIT, 2012e: 16, párr. 11). Es decir, un proceso que avanza conforme el país se desarrolla, pero en donde la OIT también tiene en cuenta una serie de principios esenciales que se antojan fundamentales para extender la seguridad social y deberían orientar la política y decisiones estratégicas a nivel nacional: *“la cobertura universal, el cumplimiento progresivo sin olvidar la protección inmediata frente a la discriminación, la promoción de la igualdad de género, la adecuación social y económica, las prestaciones basadas en los derechos, la sostenibilidad financiera y fiscal, la buena gobernanza bajo la responsabilidad global y general del Estado con la participación continua de los interlocutores sociales”*, y en donde las cuestiones institucionales y organizativas no deberían impedir la obtención de los resultados adecuados (OIT, 2012e: 16, párr. 12).

Por otro lado, toda estrategia de PPS debe estar relacionada directamente con las políticas de empleo y de la lucha contra la economía informal, por lo que un factor importante debe ser alentar a los Estados Miembros a realizar esfuerzos para llevar a cabo la transición de la economía informal a la formal (OIT, 2012e: 17, párr. 14). Igualmente, la introducción del seguro social para todas las categorías de trabajadores, en especial en zonas rurales, pequeñas empresas o trabajadores domésticos, aparece como un factor clave para formalizar el empleo y *“reducir el costo de los sistemas de prestaciones financiados con cargo a los impuestos para los trabajadores pobres de la economía informal”* (OIT, 2012e: 16, párr. 13).

7.4.3. El Informe Bachelet como un referente y guía para la implementación de los Pisos de Protección Social

Como resultado de las reuniones en el marco de la Iniciativa del Piso de Protección Social de la Junta de Jefes Ejecutivos de Naciones Unidas y con el objetivo de profundizar en la promoción y recomendaciones sobre los diferentes aspectos económicos, políticos y sociales que pudieran albergar los Pisos de Protección Social, se designó en agosto de 2010 el establecimiento de un Grupo Consultivo sobre el Piso de Protección Social (PPS) que presidido por la ex Presidenta de Chile y Directora ejecutiva de ONU Mujeres y Secretaria general adjunta de la ONU, Michelle Bachelet, dio lugar en 2011 a un fundamentado Informe titulado *“Piso de Protección Social para una Globalización Equitativa e Inclusiva”*, denominado más popularmente *“Informe Bachelet”* (OIT, 2011d). Este informe pasa por ser una guía programática fundamental, para el diseño futuro y puesta en marcha de políticas que enfrenten los desafíos, sociales, económicos, políticos y medioambientales desde las políticas sociales y de protección de una forma viable y eficaz.

Entre los objetivos que planteó el Grupo Consultivo estaba el cuantificar los desafíos sociales mundiales, precisar el concepto de PPS, dar forma a argumentos que pudieran suponer la adopción de los Pisos por el mayor número posible de Estados y estudiar los casos particulares para la implementación según las características socioeconómicas de cada país, vinculado las diversas estrategias económicas nacionales al desarrollo de PPS viables. En ese sentido, el Informe, propone los ejemplos de diferentes estudios de casos de políticas sociales exitosas tanto en países desarrollados como en desarrollo que ayudan a justificar la idoneidad de los PPS y la necesidad de ampliar su enfoque e implementación a otros ámbitos y países (OIT, 2011d).

Desde el análisis previo de los PPS, contemplado también en el Informe Bachelet, se quiere especificar a continuación como este Informe analiza algunos asuntos de interés que se han ido mencionando a lo largo de este trabajo, como los derechos humanos, el trabajo decente, la lucha contra la pobreza y la migración.

7.4.3.1. Derechos Humanos

En cuanto al enfoque basado en los derechos humanos, el Informe Bachelet considera que la protección social desempeña un papel fundamental para librar a las personas del miedo a la pobreza, y conseguir una globalización más equitativa e inclusiva, mejorando la capacidad de resiliencia, y materializando las *“promesas contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos”* (OIT, 2011d: xxiv). La Justicia Social como un valor presente y principio fundamental ya expresado en el preámbulo de la Constitución de la OIT *“la paz universal y permanente sólo puede basarse si se basa en la justicia social”* (OIT, 2010b: 5), es entendida igualmente en el Informe Bachelet a partir de la consideración del enfoque holístico de los PPS y su idoneidad para la realización de los derechos humanos (OIT, 2011d: 39), en donde la seguridad social y un nivel de vida adecuado de salud y bienestar aparecen como derechos universales reflejados en los diversos instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (OIT, 2011d: xxvi, 37). Del mismo modo, la perspectiva amplia, que ofrecen los PPS, permite una mayor coherencia entre políticas vinculadas directamente a los Derechos Humanos como la seguridad social, el empleo, la salud, la educación, la nutrición, la vivienda o el saneamiento; demostrando su utilidad para facilitar el disfrute de estos derechos humanos consagrados en la Carta de los Derechos Humanos y otras convenciones internacionales (OIT, 2011d: 109). Igualmente el Informe recomienda que la implementación de los PPS sea promocionada bajo el proyecto de principios rectores del Consejo de Derechos Humanos en materia de pobreza extrema y derechos humanos (OIT, 2011d: 109). De hecho los PPS se reconocen en el *“Proyecto Final”* de los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos presentado por Magdalena Sepúlveda como Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, al Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Julio de 2012, en el apartado de Derechos Específicos, subapartado del Derecho a la Seguridad Social, en el cual se demanda a los Estados que establezcan: *“Sistemas de seguridad social integrales y financiados a nivel nacional que comprendan el seguro social y la asistencia social, y ampliar los ya existentes, de conformidad con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo sobre un nivel mínimo de protección social”* (ONU, 2012b: 23, párr. 86.b).

7.4.3.2. Trabajo Decente

Teniendo en cuenta también la necesidad de crear vías para articular la salida permanente de la pobreza, el enfoque integrado de los PPS propone el establecimiento de canales de acceso hacia el trabajo decente, como un factor fundamental en la construcción de los Pisos nacionales (OIT, 2011d: 68, 87, 104). Este enfoque lo justifica la OIT en base a la integración de la Protección Social como uno de los cuatro objetivos estratégicos de la Agenda de Trabajo Decente, junto con la promoción de los derechos laborales, la creación de empleo por parte de empresas sostenibles y el diálogo social (OIT, 2011d: xi). Por tanto, de esta interacción deben surgir respuestas para combatir la pobreza, las privaciones o la desigualdad (OIT, 2011d: xxvi). Profundizando en este enfoque, el Informe considera que la Agenda de Trabajo Decente de la OIT, puede verse potenciada bajo el marco de los PPS desde su capacidad de ofrecer vías para crear oportunidades, inclusión y una salida a la pobreza, lo que debe llevar a fortalecer, incluir y ampliar los PPS con políticas e instituciones de empleo (OIT, 2011d: 53).

7.4.3.3. Como un mecanismo en la lucha contra la pobreza

El reconocimiento de los Pisos de Protección Social como un mecanismo que permite enfrentar las causas de la pobreza y poner soluciones a la misma, es un argumento que circunda gran parte del diseño de los PPS y el propio Informe Bachelet, que reconoce como uno de sus puntos fundamentales el papel esencial que tiene la protección social para las personas y las comunidades a la hora de enfrentar los riesgos de la pobreza y la exclusión, permitiéndoles adaptar sus competencias y aumentar su participación frente a entornos económicos y sociales cambiantes (OIT, 2011d: 3).

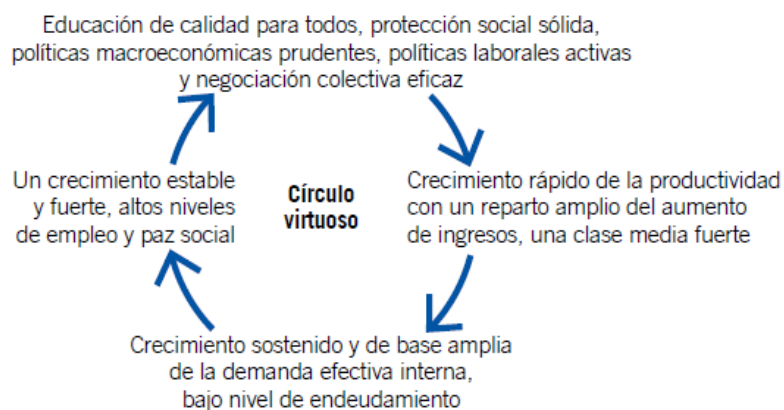
Del mismo modo, en la introducción del Informe se tiene en cuenta la importancia de la Protección Social frente a los impactos de la crisis económica aunque *“no puede en absoluto considerarse una solución mágica para los problemas sociales del mundo”* (OIT, 2011d: 6), al menos si puede amortiguar sus efectos entre la población vulnerable, sirviendo como un estabilizador macroeconómico que permita que muchas personas superen la pobreza y la exclusión social (OIT, 2011d: xii). Este reconocimiento lo constata el Informe Bachelet a través del análisis de diversas experiencias a nivel global, en la que son varios los países que han ido incorporando elementos prácticos de los PPS en sus sistemas de protección social. En este sentido, son los países de ingresos

medianos y bajos los que han mostrado que el acceso a la protección social evidencia una reducción de la pobreza, así como unas transformaciones sociales dirigidas a reducir la desigualdad (OIT, 2011d: xxv-xxvi, 6). Un aspecto de importancia que considera el Informe es la capacidad de los países, incluyendo los más desfavorecidos, para adoptar una política de desarrollo de PPS, lo que reafirma y justifica el enfoque escalonado de la protección social que la OIT ha desarrollado y que permite mejorar la protección social de las personas conforme las sociedades y las economías avanzan (OIT, 2011d: 12). Igualmente, el coste de un Piso se considera que es bajo si se compara con el costo de no prestar protección social. El aumento de la pobreza y la vulnerabilidad, la desintegración social, los malos resultados educativos, las privaciones generalizadas, o la pérdida de activos y otros efectos relacionados sobre la capacidad productiva son, a la larga, factores mucho más costosos para las sociedades y las economías (Unión Europea, 2010: 33; OIT, 2011d: 53).

Otra idea que alimenta la justificación y el desarrollo que se hace en el Informe Bachelet de los PPS en relación a su capacidad de reducir la pobreza está vinculada a lo que se propone como un “círculo virtuoso”, que definido como un mecanismo autopropulsado de desarrollo, permite salir de la pobreza y la desigualdad, adaptando a las sociedades más desfavorecidas a la economía y al crecimiento común, y que se presenta a través del siguiente grafico (OIT, 2011d: 12):

Fig.4. Grafico que representa la capacidad que puede tener e Piso de Protección Social para desarrollar un círculo virtuoso que permita reducir la pobreza (OIT, 2011d: 12).

Gráfico 3. El Piso puede estimular el desarrollo de un círculo virtuoso



Fuente: Notas de debate del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social, por Kemal Derviş.

La integración de los PPS como mecanismos reductores de la pobreza, que además permitan realimentar este “círculo virtuoso”, no hacen del mismo una herramienta que deba entenderse de una forma aislada, sino que para conseguir que desempeñe su función al máximo, debe ir acompañado de otras estrategias que *“refuercen a las instituciones laborales y sociales y promuevan entornos macroeconómicos favorables al empleo, los sistemas fiscales progresivos y el trabajo”* (OIT, 2011d: 40).

7.4.3.4. Migración

Por último, se quiere considerar la mención que a la realidad de la migración se hace desde la perspectiva y el desarrollo de los PPS, como un mecanismo que limita la vulnerabilidad y mejora las condiciones de vida de los migrantes. En primer lugar, en el informe se reconoce una máxima a nivel general que considera que frente a desafíos como el envejecimiento de la población, la migración o la urbanización, una respuesta adaptativa evidente es la formulación y desarrollo de políticas que tengan como un pilar fundamental la protección social (OIT, 2011d: 32). Sin embargo, esta afirmación enfrenta la realidad que sobre el terreno reconoce la limitada capacidad de los migrantes para acceder a los mecanismos de protección social formal, lo que les hace especialmente vulnerables frente a los riesgos (OIT, 2011d: 33). Esta situación es la que desde el Informe Bachelet, lleva a demandar una mejora urgente de la capacidad de acceso a los mecanismos de protección social y el acceso a los mismos tanto en los países de origen como de acogida. De fondo, subyace una cuestión y un problema vinculados al disfrute de derechos, y que parten del derecho que deberían tener los migrantes documentados para acceder a los servicios de protección social en los países de acogida. Igualmente, y a pesar de las mayores dificultades y vacíos legales, desde el informe se demanda la mejora de la capacidad de acceso a la protección por parte de migrantes indocumentados, que en muchos casos son los más vulnerables a los diferentes riesgos sociales, económicos o medioambientales (OIT, 2011d: 33).

Igualmente, en la Resolución relativa a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social), aparece el reconocimiento de los migrantes como uno de los grupos de personas que más en necesidad pueden estar de ser reconocidos bajos los PPS, reconociéndose la exclusión de este grupo de población junto a otros de la cobertura de seguridad social (OIT, 2011g: 10, párr. 7). Como respuestas, y desde la consideración

de crear sinergias positivas entre las políticas de protección social y otras políticas financieras y económicas, y con el objetivo de favorecer un crecimiento sostenible y niveles más altos de empleo decente, se considera *“la promoción de la buena gobernanza de la migración laboral”* (OIT, 2011g: 13, párr. 20.g). Del mismo modo, a la hora de demandar la acción de los Gobiernos en garantizar que las políticas de seguridad social aborden las necesidades de los grupos más desfavorecidos, se incluyen también entre las respuestas a tener en cuenta: la acción sobre estos grupos tanto en zonas urbanas como zonas rurales, incluyendo los pueblos indígenas, las minorías o los trabajadores migrantes entre otros (OIT, 2011g: 16, párr. 33.e); la concertación de acuerdos que garanticen la igualdad de trato en relación con la seguridad social, en ámbitos como el acceso, el mantenimiento o la transferibilidad de las prestaciones a los migrantes amparados por dichos acuerdos (OIT, 2011g: 16, párr. 33.g); y por último el demandar a la propia OIT que colabore con los Estados Miembros en diseñar y supervisar sistemas de seguridad social que respondan *“a desafíos tales como la evolución de las tendencias demográficas y las migraciones y garantizar su funcionamiento adecuado”* (OIT, 2011g: 18, párr. 35.c).

7.5. La Protección Social y los Pisos de Protección Social como mecanismos para disminuir la vulnerabilidad, enfrentar la pobreza, y responder al Cambio Climático

7.5.1. La Protección Social y los Pisos como mecanismos para disminuir la vulnerabilidad y enfrentar la pobreza

Las situaciones de exposición continua al riesgo que enfrentan las poblaciones y comunidades con menos recursos, llevan a un aumento de su vulnerabilidad y disminución de su capacidad de resiliencia, dado que las posibilidades de producir ingresos se reducen de modo que sólo tienen capacidad de afrontar horizontes inmediatos y quedan incapacitados para hacer pequeñas inversiones o tomar riesgos que pudieran mejorar sus vidas (ESCAP, 2011: 19-20). El sector agrícola y sus trabajadores sufren en mayor medida estas realidades, careciendo en muchos casos de una protección social básica mínima que en el caso de existir, se ve superada por unos altos niveles de pobreza, informalidad o empleo autónomo, además de una capacidad limitada para costear servicios sociales básicos, como los pagos por servicios sanitarios (OIT, 2012a: 34), por lo que unos niveles mínimos de protección social aparecen como fundamentales para hacer frente a las pérdidas de cosechas, como por ejemplo,

aportando una inyección financiera en áreas rurales necesitadas de dinero o a través del desarrollo de infraestructuras o mediante el desarrollo de una economía rural no agrícola (OIT, 2012a: 21). Reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia desde los mecanismos de protección social, puede ser parte de una estrategia más amplia dirigida a enfrentar los impactos económicos, sociales y medioambientales negativos asociados a la globalización y a la degradación medioambiental, y en donde la Iniciativa de los Pisos de Protección Social supone un mecanismo fundamental para proporcionar “garantías sociales” bajo un enfoque basado en derechos (Siegel, 2010). Por tanto, los PPS aparecen como *“el eslabón faltante en una globalización más equitativa e inclusiva”* pudiendo desempeñar un *“papel esencial para librar a las personas del miedo a la pobreza y a la penuria y materializar las promesas contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos”* (OIT, 2011d: xxiv). Van Ginneken adapta este argumento desde la defensa de la idea básica de los PPS como las garantías que aseguran la disponibilidad, el suministro y el acceso a un nivel esencial de protección social y los servicios de calidad para todos, donde la protección social se ha convertido en una pieza central para el desarrollo, ya que es un ingrediente indispensable para capacitar a las personas a participar en la sociedad en todas sus dimensiones social, política, económica y cultural (van Ginneken, 2011: 1).

El Informe Bachelet sigue esta línea considerando que el Piso Social debería abordar las diferentes vulnerabilidades que afectan a las personas, a través de intervenciones coordinadas en los hogares, y abordando las causas multidimensionales de la pobreza y la exclusión social, pero también aprovechando las oportunidades económicas liberando la capacidad productiva (OIT, 2011d: xxxii). De este modo, se pretende proteger a las personas que no son capaces de obtener unos ingresos decentes a través del trabajo evitando que los individuos y las familias caigan y permanezcan ancladas en la pobreza, puedan encontrar una vía para salir de la misma (OIT, 2011d: 11), mejorando la capacidad de resiliencia frente a las perturbaciones económicas, influyendo en el desarrollo humano y la productividad, contribuyendo a acelerar la recuperación y a facilitar sendas de desarrollo más inclusivas y sostenibles (OIT, 2011d: xxiv).

Este reconocimiento que se hace en el Informe Bachelet sobre la eficacia de las medidas propias de los PPS *“para reducir la pobreza, contener la desigualdad y sostener un crecimiento económico equitativo”* tiene su base en los países de la OCDE, donde a

partir de la combinación de medidas vinculadas a los PPS y otras formas de seguridad social como modelos evolutivos de la dimensión vertical de la estrategia de extensión de la protección social, se ha observado que el nivel de pobreza y desigualdad es la mitad de lo que cabría esperar sin sistemas de protección social (OIT, 2011d: xxvi).

Como un aspecto, que refuerza estas percepciones, están las conclusiones para el desarrollo de los PPS que ha extraído la OIT a través del estudio de 80 programas de transferencias en efectivo desarrollados en 30 países, la mayoría en desarrollo, y que muestran que los programas de transferencias sociales existentes, revelan efectos positivos sobre la pobreza, la salud y la nutrición, la condición social de los beneficiarios (especialmente las mujeres²⁴⁵), la actividad económica y las inversiones empresariales en pequeña escala (en particular en la agricultura), y han evitado efectos adversos significativos relacionados con la participación de las poblaciones pobres en los mercados laborales (OIT, 2010c: 33). Del mismo modo, el desarrollo de los PPS ha servido como acicate para el aumento de las demandas que reclaman el aumento o la implementación de la cobertura de Seguridad Social en el medio rural, tal y como proponen Salcedo y Méndez (2012) para el caso de los trabajadores rurales venezolanos.

Sin embargo, también existen argumentaciones que ponen en entredicho la puesta en marcha de los PPS como mecanismos que pudieran mejorar los limitados niveles de trabajo decente y de aplicación de derechos, y dejar entrever la necesidad de un replanteamiento en cuanto a prioridades por parte de gobiernos y actores sociales sobre la importancia de la solidaridad social y el aumento de la redistribución de la riqueza. Como ejemplos de que en estos momentos no se está siguiendo esa senda, está la progresiva mercantilización de los cuidados de salud y la educación, o lo que es lo mismo, la progresiva disociación de estos derechos de las coberturas universales, bajo el argumento de la incapacidad e insostenibilidad por parte del Estado de suministrar estos servicios (PNUMA *et al.*, 2008b: 293). Frente a las dudas derivadas de los altos costos que podrían generar los Pisos de Protección Social, en especial en países en desarrollo, uno de los argumentos que se dan en este sentido es la consideración de estos gastos

²⁴⁵ Un amplio estudio sobre la incidencia de los PPS en la perspectiva de género se puede estudiar en este informe: ONU Mujeres, OIT, PNUD (2012), *Combatiendo la desigualdad desde lo básico. Piso de protección social e igualdad de género*. OIT-PNUD-ONUMUJERES, San José-Panamá-México.

como inversiones que en realidad aumentan la resiliencia de las comunidades y los hogares, reconociéndose como inversiones en activos humanos, sociales y medioambientales que aumentan el potencial de crecimiento (Siegel, 2010). Otro argumento de respuesta tiene que ver con la consideración de que el costo de un Piso bien diseñado puede ser bajo en comparación con las consecuencias, sociales y económicas, de no prestar protección social y que esto podría suponer mayor pobreza y vulnerabilidad, división social, fracasos en políticas de educación, privaciones generalizadas, o pérdida de activos y capacidad productiva (OIT, 2011d: 53). Igualmente, una de las características principales de los PPS es su flexibilidad, ya que no establece niveles universales mínimos, adaptándose a las realidades nacionales y permitiendo a cada país decidir que puede ser factible y definir qué servicios esenciales prestará, del mismo modo que tienen la capacidad de ampliarse de manera gradual y autofinanciarse en base a la mejora de la productividad de los trabajadores, la resiliencia de la sociedad y la estabilidad del proceso político (OIT, 2011d: xxvii). Desde la Unión Europea, también se considera la protección social no sólo como un derecho, sino también como una inversión esencial para el éxito de las estrategias de desarrollo en su conjunto, ya fuera partiendo de su capacidad para reforzar la cohesión social y el contrato social, promoviendo por tanto la estabilidad social, hasta considerarla como un instrumento estratégico para alcanzar las metas de los ODM en ámbitos como la educación, la salud, el género y la pobreza, del mismo modo que es un instrumento para abordar los desafíos vinculados a las tendencias demográficas, la migración, el Cambio Climático y la inestabilidad global (Unión Europea, 2010: 129).

Como resultado, el concepto de “piso de protección social” ha ido dando forma a una idea enmarcada por un conjunto de derechos sociales básicos, servicios e instalaciones que todo ciudadano debería disfrutar, con el objetivo de asegurar la realización de, al menos, unos niveles básicos esenciales de los derechos consagrados en los tratados de derechos humanos (Siegel y Jorgensen, 2013: 14). Más específicamente, las medidas de protección social aseguran a los más pobres frente a los riesgos a los que pudieran ser más vulnerables, resaltando su capacidad de contribuir a la realización de los derechos humanos básicos, como los derechos a la alimentación, la educación y la salud, así como para combatir la desigualdad sistémica (de Schutter y Sepúlveda, 2012: 4).²⁴⁶

²⁴⁶ Bajo este marco del aumento de la protección social y la incidencia y mayor integración de los Pisos de Protección Social, un mecanismo bajo este contexto aparece como uno de los más importantes: Las

7.5.1.1. El reconocimiento de la protección social en la gobernanza de la migración

El reconocimiento de la protección social en la gobernanza de la migración, considerando que la mayoría de los flujos migratorios son para fines laborales, debe incluirse en la búsqueda de procesos ordenados y equitativos de migraciones laborales (OIM-GMG, 2010: 52), en donde la capacidad de los hogares para hacer buen uso de las remesas generadas por la migración por parte de alguno de los miembros de las familias, tendrá entre algunos de los condicionantes de éxito, la capacidad que tengan de acceder a la protección social tanto los migrantes en los lugares de destino como las familias que se quedan atrás (OIM-GMG, 2010: 62).

Sin embargo, un aspecto importante que surge a la hora de vincular la protección social con la migración, parte de la respuesta a la medidas de protección social en origen, y si el acceso a programas formales de estas características pueden actuar como un activador de la migración. Hagen-Zanker y Leon-Himmelstine (2012) no encuentra una conclusión clara al respecto desde su estudio de 22 programas de protección social en zonas de potencial migración. Observan que la protección social puede afectar tanto a la propensión como a la disminución de las migraciones, lo que denota una relación no lineal, lo que les lleva a identificar la relación causal que pudiera existir en base al contexto, esto es, el diseño e implementación de los programas de protección, las características de los beneficiarios sociales, así como las razones que fundamentan la decisión de un hogar para emigrar. (Hagen-Zanker y Leon-Himmelstine, 2012).

Entre los factores contextuales que los autores identifican como activadores de la migración, están en primer lugar la combinación de la pobreza e inseguridad en las zonas de origen, que junto con el acceso a programas de protección social parece conducir a una mayor migración. Como un ejemplo de este caso se proponen las transferencias para los agricultores tras el impacto de una situación desastrosa y como

transferencias sociales como las subvenciones regulares y predecibles, que normalmente en forma de dinero en efectivo tienen el objetivo de proteger o aumentar los ingresos de las personas que viven en la pobreza o están en riesgo de hacerlo. Entre los programas habituales de este tipo de transferencias están las pensiones, prestaciones por hijos, beneficios por discapacidad, programas de trabajo, entre otras (Truelove *et al.*, 2010: 5). Truelove *et al.*, en este sentido, consideran que la asistencia social proporcionada por el Estado es un mecanismo fundamental dentro de las estructuras globales del Estado de protección social, ya que la combinación de transferencias de los servicios públicos es el método más seguro para combatir la pobreza multidimensional, además de ser asequibles, eficaces en su implementación, reducen la mortalidad, pueden romper el ciclo de la pobreza, pueden reducir la vulnerabilidad ante los diferentes impactos ya fueran por riesgos naturales o económicos y pueden promover el crecimiento económico (Truelove *et al.*, 2010: 5).

estas podrían financiar la migración. Otro caso se podría reconocer en los programas de protección social que aumentan el capital humano y la productividad, lo que mejoraría el resultado de la migración. Esto puede llevar a tasas de migración más altas a medio plazo o una vez que el beneficiario haya perdido el acceso al programa (Hagen-Zanker y Leon-Himmelstine, 2012).

Como factores que disminuyen la migración, se considera que los hogares que disfrutan de una mayor seguridad como consecuencia del acceso a la seguridad social o al empleo formal experimentan una menor migración. La capacidad de recibir una fuente de ingresos estable, con programas bien diseñados y pagos regulares, evita la necesidad de tomar riesgos con la migración, en ese sentido el Programa Indio NREGA aparece como un referente a la hora de evitar la migración de mujeres. Los programas de transferencias condicionadas, también llevan a los beneficiarios a permanecer en sus hogares, aunque esta situación puede cambiar y solamente retrasar la migración en el caso que las condiciones no mejoren, o permitir que otros miembros del grupo familiar puedan migrar (Hagen-Zanker y Leon-Himmelstine, 2012).

7.5.1.2 El reconocimiento de la Protección Social y los Pisos de Protección Social bajo el marco de los Derechos Humanos

La defensa de los Derechos Humanos desde el ámbito de la protección social ha ido ganando en importancia en cuanto a su incidencia directa en el debate sobre las causas y respuestas para disminuir la pobreza y la vulnerabilidad. La Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda en el documento *“The Human Rights Approach to Social Protection”* (2012) editado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, resume las principales conclusiones y recomendaciones de su comunicación al Consejo de Derechos Humanos de la ONU y la Asamblea General, en base a los siguientes puntos: 1) los derechos humanos y los programas de transferencia de efectivo, 2) el papel de la protección social en el contexto de la crisis financiera mundial, 3) un marco de derechos humanos para las pensiones no contributivas, 4) la importancia de las medidas de protección social en la consecución de los ODM, con especial hincapié en las preocupaciones relacionadas con el género, y 5) el enfoque de derechos humanos en la recuperación de las crisis económicas y financieras mundiales (Sepúlveda y Nyst, 2012).

A través de la vinculación entre protección social, ODM y derechos humanos, van Ginneken (2011) considera el derecho a la seguridad social como fundamental para el avance y la realización de la protección social universal, estableciéndose sobre cuatro atributos principales, a saber: la seguridad de ingresos para los trabajadores; el acceso asequible a los servicios de salud; el apoyo a las familias, niños y adultos dependientes; y programas de asistencia social (van Ginneken, 2011: 5). Igualmente, el derecho humano a la protección social implica una serie de requisitos de procedimiento que guíen la toma de decisiones y los procesos de implementación, y que incluyen los principios de los derechos humanos de participación, responsabilidad, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y el estado de derecho (de Schutter y Sepúlveda, 2012: 5).

Schurrer y Sepúlveda desde el análisis del texto del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) en su Observación General N° 1 sobre el Derecho a la seguridad social²⁴⁷, consideran el derecho a proveer por parte de los Estados unos niveles de seguridad social en base a: que deben tener la obligación de *respetar*, absteniéndose de interferir en el disfrute del derecho a la seguridad social; *proteger*, ya que los Estados no deben permitir que terceros impidan disfrutar el derecho a la protección social; y obligación de *cumplir* que debe llevar a los Estados a adoptar las medidas, incluyendo la aplicación de un régimen de seguridad social, que permita la plena realización del derecho a la seguridad social (de Schutter y Sepúlveda, 2012: 5). Esta última obligación de cumplir se divide en tres sub-obligaciones de importancia, la obligación de facilitar, que ayude a las personas a disfrutar del derecho; promover, utilizando la educación y la conciencia pública; y proporcionar en el caso que los individuos o grupos no puedan llevar a cabo ese derecho por ellos mismos (de Schutter y Sepúlveda, 2012: 5). Igualmente, y en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), los Estados deben dedicar sus máximos recursos disponibles para la realización de los derechos económicos y sociales, en particular mediante el establecimiento de sistemas de protección social, debiendo los Estados dedicar sus máximos recursos disponibles en un momento dado a la realización progresiva de los derechos económicos y sociales (de Schutter y Sepúlveda, 2012: 6), y en el caso que las personas están injustamente privadas de los derechos, el enfoque de

²⁴⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (2008), *Observación General N° 19. Derecho a la seguridad social*. U.N. Doc. E/C.12/GC/19 (2008).

derechos humanos exige que reciban una compensación y garantía de que sus derechos se provean en el futuro, siendo además responsable el Estado tanto de los beneficios que proporciona el mecanismo de la protección social, como de los medios a través de los que se proporcionan esos beneficios (de Schutter y Sepúlveda, 2012: 6).

Para Siegel y Jorgensen, esa responsabilidad del Estado se traduce a través del principio de las necesidades básicas, que desde su universalidad, se traduce en las comunidades a través de un diseño y administración a nivel nacional y local (Siegel y Jorgensen, 2013: 14), pero se cumple a través de un contrato social global (Siegel y Jorgensen, 2013: 15).

7.5.1.3. El mínimo social universal

La idea de un “mínimo social universal” como un precursor o equivalente de los PPS tiene también su fundamento en los derechos humanos, como consideran Siegel y Jorgensen al defender la necesidad de garantizar un mínimo social para todas las personas y lugares en el mundo, y que tiene su fundamento en un consenso internacional que permita que la provisión y la seguridad de “necesidades básicas”, sean reconocidas como derecho en la Declaración Universal de Derechos Humanos, además de ser un concepto básico ya desarrollado por la OIT durante la década de los setenta (OIT, 1976). Para defender esta idea del “mínimo social universal”, Siegel y Jorgensen se apoyan en los artículos 1, 3, 25 y 26 de la Carta de Derechos Humanos, y la consonancia de la propuesta con los conceptos de justicia y equidad y el compromiso de garantizar esos derechos humanos (Siegel y Jorgensen, 2013: 15). Thomson (2007), desde una óptica pareja, es mencionado por Siegel y Jorgensen (2013: 14) al justificar un “mínimo social universal” o “piso social” como un fundamento para ejercer la ciudadanía como parte de un contrato social que da derecho a los ciudadanos a necesidades y capacidades básicas para el ejercicio de sus derechos humanos y que debe ser parte de una estrategia global de Protección Social desde un enfoque multisectorial. Thomson, considera que toda política social, destinada a hacer frente a la vulnerabilidad y el riesgo se debe formar a partir de los derechos humanos y la perspectiva de la justicia social, entendiéndose desde una perspectiva conjunta, y en donde dos enfoques complementarios dan forma a la aproximación: el primero desde la creación de un marco coherente que responda a las crecientes vulnerabilidades sociales, económicas y medioambientales, en especial para los más vulnerables; y el segundo desde la

formulación de argumentos políticos, que aumenten la visión y la voluntad política sobre la necesidad de estos mecanismos (Thomson, 2007: 56).

Schutter y Sepúlveda, en su aproximación a los PPS desde la perspectiva de los derechos humanos, hacen mención a diferentes declaraciones que ejemplifican claramente esta fundamentación (de Schutter y Sepúlveda, 2012: 8). Este es el caso del informe del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (HLPE, 2012) que equipara los PPS al concepto de “protección social transformadora” que desarrollan Devereux y Sabates-Wheeler (2004), y que elabora el “piso de protección social” como parte de *“la creencia normativa que la protección social debe reflejar un contrato social entre gobiernos como garantes de derechos y ciudadanos o residentes como titulares de derechos”* (HLPE, 2012: 26), confrontando esta opinión con las opiniones “instrumentalistas”, como las definen Devereux y Sabates-Wheeler (2007), que consideran la protección social principalmente como un conjunto de herramientas para lograr la reducción de la pobreza y el crecimiento económico (HLPE, 2012: 26).

7.5.2. La protección social como respuesta a la pobreza provocada por el Cambio Climático

Desde el PNUD se ha reconocido como a partir de la interacción entre las dinámicas de desarrollo económico y social con las variaciones naturales del clima y el Cambio Climático causado por el ser humano, están surgiendo mayores crisis y desastres, llevando en última instancia a desencadenar poderosas espirales descendentes en el desarrollo humano (PNUD, 2007: 74). En particular, serán los más vulnerables y pobres de las sociedades los que tengan un rango más limitado de respuestas, con un descenso de sus capacidades para afrontar los impactos y consecuencias y reforzando más si cabe las desigualdades previas. El aumento de estas desigualdades puede verse reforzado tras los impactos, en el caso de la inexistencia de unos fuertes mecanismos de respuesta colectivos de protección social, como se dio en el caso del Huracán Katrina en Nueva Orleans (PNUD, 2007: 81), llevando a un mayor número de desplazamientos humanos cada vez más inseguros, o en caso contrario con el aumento de situaciones donde poblaciones altamente empobrecidas se pudieran ver atrapadas en unas tierras devastadas.

Según Jodoin y Lofts (2013), las interrelaciones entre el Cambio Climático y la seguridad social son enormes, ya que los efectos del Cambio Climático añaden estrés a la amplia gama de temas sociales preexistentes, añadiendo tensión en los Estados a su capacidad para proporcionar servicios de seguridad social. Las respuestas pasan por la adaptación de estos sistemas de protección social hacia modelos “*a prueba del clima*”, permitiéndoles tener en cuenta los efectos del Cambio Climático y el impacto diferencial del mismo sobre diferentes grupos, así como el derecho individual establecido a la seguridad social. Por tanto, debe ser responsabilidad de los Estados garantizar estos derechos, así como que las respuestas ante el Cambio Climático no afecten negativamente a los individuos o comunidades más vulnerables, y en el caso de que se vean afectados, que estos grupos se vean protegidos por sistemas de seguridad social inclusivos (Jodoin y Lofts, 2013: 43).

Pero igualmente, incluso con la existencia de unos mecanismos hasta cierto punto fiables de protección social, el aumento de los fenómenos extremos puede llegar a sobrecargarlos de modo que lleguen a deteriorarse de tal forma que en su interacción con otros factores económicos, políticos o medioambientales pudieran llegar a ser inviables e inútiles en su tarea de protección. Reforzar estos mecanismos, o desarrollar en donde no existan, debe considerarse de una forma imperiosa dadas las necesidades individuales o colectivas que tienen que cubrirse y protegerse. Estos aspectos son significativos, dado que la mayoría de la población a nivel mundial carece de cualquier cobertura de seguridad social y las políticas existentes y la protección social son a menudo insuficientes para mejorar la resistencia y la capacidad de adaptación de las comunidades o reducir los impactos del Cambio Climático (UN TT SDCC, 2011). Esta situación añadiría más dificultades para la búsqueda de la igualdad y las políticas de reducción de la pobreza de los países más pobres de África, Asia o América Latina, dado que el Cambio Climático añade otra capa de complejidad a los problemas de desarrollo ya existentes, como los altos niveles de pobreza y desigualdad, el rápido crecimiento de la población, los mercados financieros poco desarrollados y la debilidad de los sistemas de gobierno (Jones *et al.*, 2010: 1).

Con todo, y a pesar que los aspectos socio-ambientales en el marco de la lucha para reducir la pobreza no han recibido una atención exhaustiva, y las acciones de protección social tampoco han recibido históricamente un reconocimiento explícito por parte de los

enfoques vinculados a la sostenibilidad ambiental (MDS, 2012: 6), recientemente, los ejemplos de las experiencias de los Pisos de Protección Social han mostrado la necesidad de conciliar la protección social con la protección del medioambiente y los medios para combatir la pobreza. En ese sentido, se identifican dos aspectos principales a la hora de plantear enfrentar los impactos del clima a través de mecanismos de protección social: satisfacer las necesidades básicas e impedir caer en espirales de pobreza, proporcionando activos que aumenten la resiliencia ante impactos medioambientales y económicos; y reconoce su capacidad de actuar como estabilizadores económicos haciendo más fluido el ingreso y el consumo en los hogares (Johnson y Krishnamurthy, 2010: 648; OIT y OMS, 2010: 12).

A partir del trabajo de Jorgensen y Serrano-Berthet (2009) y van Ginneken (2011), y desde el reconocimiento del Cambio Climático, como uno de los factores de la globalización que está transformando los sistemas y las instituciones económicas, sociales, políticas y medioambientales, Siegel y Jorgensen (2013) elaboran su argumentación sobre la necesidad de que un modelo de Protección Social integrador puede permitir proporcionar un nivel mínimo garantizado de bienestar y ayuda a todas las personas para que mejor gestionen los riesgos y la incertidumbre, donde la protección social esté basada en los derechos humanos, la justicia social y la protección del medioambiente, expandiendo su concepto hacia un contrato social global integral que permitiría garantizar el acceso a las necesidades básicas de todos (Siegel y Jorgensen, 2013: 6). En términos parecidos se expresa la *Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (UNCEB* de sus siglas en inglés), demandando que para que las comunidades más pobres y vulnerables estén protegidas de los impactos acumulativos que el Cambio Climático ejerce sobre el hambre y la pobreza, los programas de protección social y la mejora de los medios deben ser mejorados e integrados en las estrategias y enfoques adaptativos (UNCEB, 2009: 12). La UNCEB detalla estos elementos incidiendo en los sistemas de protección social con dinero en efectivo, vales o comida - a cambio de trabajo o compromisos de enviar los niños a la escuela - ya que pueden construir la resistencia a las crisis de los más pobres y promover iniciativas de adaptación basadas en la comunidad, como el refuerzo de los márgenes de los ríos, la construcción de terrazas y conservación del suelo en regiones montañosas deforestadas y la diversificación de los cultivos y la agricultura de conservación en zonas propensas a la sequía (UNCEB, 2009: 13).

Rosemberg, recuerda en este sentido, la capacidad que pueden tener las políticas de adaptación como mecanismos de protección y generación de empleo frente a la incidencia del Cambio Climático sobre las poblaciones más vulnerables y pobres que disponen de pocos recursos para desarrollar estrategias más amplias de adaptación ya fuera en sus trabajos, en muchos casos en la economía informal, o en sus hogares y familias, habitualmente también en situaciones precarias. Comenzar desde la base políticas que permitan ir completando un círculo virtuoso (Sustainlabour y PNUMA, 2008: 64; Rosemberg, 2010: 147), que incluyan e impulsen la creación de empleos locales decentes, aumenten el bienestar de los trabajadores y sus familias, reduzcan la vulnerabilidad, y que podrían generar de nuevo nuevas dinámicas de mejor empleo y mayor protección.

Particularizando en el continente africano, Heltberg *et al.*, (2008) proponen una serie de elementos claves que deberían trazar la respuesta de la política social hacia el Cambio Climático, a saber: el uso de los fondos sociales como una forma de ampliar el apoyo externo dirigido a las actividades adaptativas basadas en la comunidad; mejorar las redes de seguridad social para hacer frente a los desastres naturales y las crisis climáticas mediante la construcción de capacidad de los países para la prestación eficaz de transferencias en efectivo en situaciones post-desastre y anticíclicas; y facilitar los cambios necesarios en los medios de vida a través de desarrollo de habilidades, micro finanzas y migración asistida (Heltberg *et al.*, 2008: 7).

En este contexto los PPS aparecen como ejemplo de mecanismos con capacidad de ajuste a diferentes riesgos generadores de vulnerabilidad, como los relacionados con el clima, incluyendo el Cambio Climático (Siegel, 2010), considerandose su capacidad de responder a situaciones de pérdida o devaluación de habilidades, activos e ingresos que impiden satisfacer necesidades básicas como la alimentación, la salud, la vivienda u otros derechos básicos (Johnson y Krishnamurthy, 2010: 648). Además, y dado que los sistemas de protección social, también van a ser sistemas que van a verse afectados por los impactos del Cambio Climático, se hace más necesario si cabe, disponer de sistemas nacionales de seguridad social sólidos, que puedan neutralizar los nuevos riesgos sistémicos globales (OIT, 2011h: 16) pero que al mismo tiempo sean flexibles y adaptables, considerando este un factor de importancia en base a su función de mitigar

la vulnerabilidad de las familias y trabajadores más vulnerables que son los que más expuestos están frente a las crisis y tensiones derivadas del Cambio Climático (OIT, 2011h: 22-3), estando en muchos casos basadas en la incertidumbre y la variabilidad.

7.5.3. La integración de los PPS y los Empleos Verdes bajo el marco de la “Transición Justa” y la lucha contra los impactos del Cambio Climático

Desde esta perspectiva se quiere situar el enfoque del Informe conjunto del PNUMA, la OIT, la CSI y la OIE titulado “*Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World*” (2008b) en donde partiendo de la justificación de la Declaración de Filadelfia de 1944 y lo expresado en sus artículos 1.c²⁴⁸ y 2.a²⁴⁹, consideran los PPS y su enfoque basado en derechos como mecanismos idóneos para el desarrollo de una transición justa que evite caer en situaciones que sean dañinas para el medioambiente, pero que también permitan a trabajadores y comunidades orientar su actividad económica hacia métodos más sostenibles, evitando caer en la pobreza extrema, alentar la toma de riesgos y la actividad empresarial en una nueva economía verde (PNUMA *et al.*, 2008b: 279). En esa misma línea el informe de la OIT “*Hacia el desarrollo sostenible. Oportunidades de trabajo decente e inclusión social en una economía verde*” (OIT, 2012a), identifica y propone intensificar la protección social para el desarrollo sostenible, documentando esta realidad en base a que los mismos mecanismos que operan en los períodos de crisis pueden también facilitar la transición verde, como en el caso de los trabajadores despedidos que gracias al apoyo de los PPS en su búsqueda de empleo pueden encontrar otras oportunidades o reconvertirse profesionalmente, ofrecer un salario a las familias más vulnerables por servicios medioambientales o abordar la pobreza energética (OIT, 2012a: xi).

De hecho, y como ejemplos en el ámbito de la mitigación, y con el objetivo de facilitar una “transición justa” hacia economías más verdes, los PPS pueden, a través de la generación de unos ingresos mínimos a través de créditos preferenciales y facilitando la capacitación, facilitar la reconversión e integración de estos trabajadores en nuevos “sectores” como la reforestación, la energía eólica o solar, el reciclaje u otros, además de facilitar la creación de nuevas oportunidades de negocio más sostenibles, y que

²⁴⁸ “la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad en todas partes”

²⁴⁹ “todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material, y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades”

además sean más respetuosas con la salud de las poblaciones, ayuden a prevenir posibles desastres, aumenten el acceso a la energía y proporcionen nuevas oportunidades de empleo para los más pobres y vulnerables (Schmitt y Felix, 2010).

Por particularizar un contexto de desarrollo agrícola basado en la agricultura basada en criterios de sostenibilidad, y considerando de antemano los instrumentos que desde la seguridad social pueden desarrollarse para reducir la vulnerabilidad en agricultura, como por ejemplo, las redes de seguridad social (como los programas de trabajo público y la ayuda alimentaria), los instrumentos de seguridad social (como la asistencia social y el seguro social) y las medidas de desarrollo humano (OIT, 2012a: 34); un mayor énfasis debe orientarse hacia la necesidad de preservar los ingresos y los medios de vida de los trabajadores que sufran cualquier tipo de disminución temporal de su actividad económica, especialmente la vinculada con la transición de la producción tradicional a la orgánica, que muchas veces constituye un desafío. Del mismo modo, la cobertura de protección social es esencial para incrementar la resiliencia de las poblaciones rurales ante el Cambio Climático. En particular, para sobrellevar pérdidas importantes causadas por sequías, tormentas o plagas. En este sentido es importante remarcar que si no tienen cómo reemplazar sus ingresos después de una catástrofe, las poblaciones rurales posiblemente no logren quedarse en el territorio hasta la siguiente temporada de cultivo (OIT, 2012a: 35). En esta misma línea está el trabajo de Schmitt y Felix, desde su vinculación de los PPS con los empleos verdes, considerando que desde esta óptica se pueden fomentar estrategias de mitigación y adaptación al Cambio Climático. En cuanto a la mitigación, los PPS pueden facilitar el camino de una “transición justa” hacia una economía verde, generando unos ingresos mínimos a través de créditos preferenciales, facilitando la capacitación, la reconversión e integración de trabajadores en nuevos “sectores” como la reforestación, la energía eólica o solar, el reciclaje u otros (Schmitt y Felix, 2010). Del mismo modo, los PPS pueden ser importantes en las estrategias de adaptación, a través de sistemas de garantía de empleo público, garantizando unos ingresos mínimos y generando empleos intensivos en ámbitos como la construcción de infraestructura resilientes como carreteras, escuelas, centros de salud, embalses, reforestación y otros que mejoren la capacidad de respuesta ante los impactos del clima a la vez que proporcionan servicios sociales básicos bajo el catálogo de los PPS en cada país (Schmitt y Felix, 2010). En el caso de que los daños sean irreversibles, como introduce el mecanismo de “Pérdidas y Daños”, los PPS serían un componente

importante de la ayuda de socorro, dando ayuda de emergencia a las poblaciones afectadas, a través de la distribución de agua, alimentos, refugio, cuidados de salud básicos, además de establecer los pilares para la recuperación, apoyando las rentas mínimas o concediendo microcréditos para nuevos proyectos (Schmitt y Felix, 2010). Estos aspectos han sido tenidos en cuenta en el Informe de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (ESCAP) en el caso específico de los Estados Insulares del Pacífico, en donde la conjunción de aspectos como la magnitud de la pobreza, la fragilidad de las economías, y la cada vez mayor exposición a desastres naturales derivados en su mayoría del Cambio Climático como el aumento del nivel del mar, hace que los gobiernos de la región deben considerar el establecimiento de sistemas de PPS desde la combinación de sistemas tradicionales de apoyo, mecanismos de respuesta gubernamentales y un uso más eficaz de las remesas (ESCAP, 2011: 57).

7.6. La Cumbre de RIO+20 y el reconocimiento de los Pisos de Protección Social en el contexto del desarrollo sostenible

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20) celebrada en junio de 2012, tenía entre sus objetivos principales proponer respuestas al problema de la pobreza, fomentar la equidad social y garantizar la protección del medioambiente en un planeta cada vez más poblado. En base a estos objetivos se propusieron dos ejes de trabajo: cómo construir una economía ecológica para lograr el desarrollo sostenible y sacar a la gente de la pobreza, y cómo mejorar la coordinación internacional para el desarrollo sostenible.²⁵⁰

El resultado de la Conferencia, expresado en la Resolución final aprobada por la Asamblea General de la ONU titulada *“El futuro que queremos”* (ONU, 2012a), menciona y refuerza el valor de la protección social en su articulado, coincidiendo en la necesidad de *“apoyar a los países en desarrollo en su labor para erradicar la pobreza y promover el empoderamiento de los pobres”*, donde unos *“niveles mínimos de protección social”* apoyarían otros medios como *“la promoción del empleo pleno y productivo y de un trabajo decente para todos”* (ONU, 2012a: 6, art.23); identificando como las políticas verdes deben apoyarse en promover la inclusión social, más

²⁵⁰ La información general sobre esta Conferencia incluyendo sus objetivos y resultados se puede seguir a partir del siguiente sitio web: <http://www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml> (última visita 09/04/2014)

específicamente unos niveles mínimos de protección social (ONU, 2012a: 12, art. 58n); identificando a los trabajadores como actores de importancia en el proceso de cambio, debiéndose asegurar que reciban la protección social y de la salud que necesitan, alentando a empresas e industrias a perseguir estos objetivos (ONU, 2012a: 13, art. 62); y reconociendo que el acceso universal a los servicios sociales es un objetivo fundamental para consolidar beneficios y conseguir otros nuevos, y en donde es *“esencial disponer de sistemas de protección social que encaren y reduzcan las desigualdades y la exclusión social”* animándose a poner medios para mejorar y facilitar el acceso para todos a la protección social (ONU, 2012a: 24, art.107).

El título V dedicado a proponer un Marco para la acción y el seguimiento, tiene entre sus objetivos generales el de promover el *“empleo pleno y productivo, el trabajo decente para todos y la protección social”* considerando que estos factores *“están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente”*, por lo que deben crearse entornos propicios para su promoción general (ONU, 2012a: 32, art.147); reconociéndose el acceso que deben tener los trabajadores a *“la educación, la adquisición de competencias, la atención de la salud, la seguridad social, los derechos fundamentales en el trabajo, la protección social y jurídica, incluidas la seguridad y la salud en el trabajo, y oportunidades de trabajo decente”*, además de la importancia de la transición justa como un mecanismo que permita a los trabajadores adaptarse a condiciones laborales cambiantes (ONU, 2012a: 32, art. 152); y se resume el compromiso por continuar promoviendo los PPS en base al trabajo desarrollado por la OIT en el artículo 156 (ONU, 2012a: 33, art.156): *“Destacamos la necesidad de dar protección social a todos los miembros de la sociedad, fomentar el crecimiento, la resiliencia, la justicia social y la cohesión, incluso para los que no están empleados en el sector regulado de la economía. En este sentido, alentamos firmemente a que se emprendan iniciativas nacionales y locales dirigidas a proporcionar un nivel mínimo de protección social a todos los ciudadanos. Preconizamos un diálogo mundial sobre las mejores prácticas para los programas de protección social que tenga en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible y, en este sentido, hacemos notar la Recomendación núm. 202 de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los pisos nacionales de protección social”*. Por último, cabe destacar del articulado final de Rio+20 el artículo 157, que identifica específicamente el problema de la migración, y la protección de manera efectiva de los *“derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los*

migrantes” reconociendo igualmente “las funciones y responsabilidades de los países de origen, tránsito y destino en la promoción y protección de los derechos humanos” como vehículos que eviten el aumento de su vulnerabilidad (ONU, 2012a: 33, art.157).

7.6.1. Propuesta aglutinadoras. Los Pisos de Protección Socio-Ambiental y los Pisos de Seguridad Alimentaria

7.6.1.1. Los Pisos de Protección Socio-Ambiental

Los resultados expresados en la Resolución final de Rio+20 con respecto a los PPS, tuvieron en la propuesta del Gobierno Brasileño de creación de un Piso de Protección Socio Ambiental un importante punto de apoyo. Esta idea tiene su origen en las experiencias positivas de expansión e implementación de políticas de protección social en los países en desarrollo, y como permiten aumentar la resiliencia de las comunidades frente a los impactos del clima, además de la promoción del desarrollo sostenible, es decir, un mecanismo que conectara la protección a las personas, tal y como explican los PPS, con la protección del planeta (MDS, 2012: 4). Parte de las experiencias de las que se ha nutrido el Gobierno brasileño al proponer los Pisos de Protección Socio Ambiental son las propias experiencia nacionales en el desarrollo de programas de protección y desarrollo social como “*Luz para Todos*”, “*Bolsa Familia*”, “*Mi Casa, Mi Vida*” o “*Brasil sin pobreza*” incluyéndose bajo este último el programa “*Bolsa Verde*”.²⁵¹

El pilar fundamental sobre el que se asienta esta propuesta es garantizar los ingresos adecuados en cada país, consiguiendo que un nivel en la calidad de vida y las condiciones medioambientales adecuadas se incorporen plenamente en los derechos de las poblaciones pobres, planteando reunir en un mismo conjunto de acciones y con la misma prioridad, los objetivos de protección social y medioambientales, asegurando que todos los marcos multilaterales funcionen coordinados para facilitar el acceso a las tecnologías, recursos financieros, infraestructura y desarrollo de capacidades.²⁵² El objetivo final llevaría a garantizar una renta para superar la pobreza extrema en todo el

²⁵¹ Esta propuesta se ve influenciada igualmente por los compromisos nacionales en protección del medio ambiente, así como las acciones para reducir la deforestación del Amazonas, o los compromisos para reducir las emisiones o el aumento de las inversiones en saneamiento.

²⁵² Por ejemplo, para promover el uso de los recursos naturales de manera apropiada, se utilizarán una variedad de instrumentos, lo que puede incluir pagos de beneficios con complementariedad de conservación ambiental/prestación de servicios ambientales, crédito orientado a la producción sostenible, inversiones no reembolsables para recuperación de activos ambientales individuales y colectivos, orientación y soporte técnico (MRE, 2011).

mundo a la vez que promover acciones estructuradoras que garantizaran la calidad medioambiental, la seguridad alimentaria, el alojamiento adecuado y el agua limpia para todos (MRE, 2011: 27).

Ampliando algunos de los objetivos principales propuestos por esta propuesta brasileña entre algunas de las metas más específicas se consideran (MDS, 2012: 5): a) superar la pobreza extrema en su aspecto financiero, mediante instrumentos de seguridad de ingresos básicos a través de transferencias sociales y beneficios para los niños, mujeres embarazadas y lactantes, etc., que complementarían otros mecanismos como las pensiones programas de seguro social, el acceso a los ingresos a través del trabajo y el empleo, y servicios de apoyo y promoción de los trabajadores de ingresos bajos y desempleados; b) la superación de la pobreza extrema promoviendo servicios básicos que contribuyen a la calidad de vida y la calidad ambiental de las poblaciones pobres, como el acceso a la educación y la salud, el agua potable y el saneamiento; y c) la aplicación de normas de calidad ambiental establecidas en el país para las poblaciones urbanas y rurales, teniendo en cuenta las particularidades de cada bioma (paisaje bioclimático o áreas bióticas), y el uso y la escasez de los recursos.

Por tanto y desde la perspectiva del desarrollo y evolución de los PPS, esta propuesta propone combinar la capacidad de los PPS para asumir una provisión en la seguridad del ingreso y el acceso universal a los servicios sociales básicos, como medio para reducir la pobreza y la desigualdad además de promover el crecimiento económico equitativo, con el impulso y conservación de activos y recursos ambientales en las comunidades pobres, generando un doble beneficio, por un lado para las comunidades, pero también para el medioambiente global (MDS, 2012: 5).

Por último, y a pesar de la ausencia de un reconocimiento explícito en la Resolución Final de Rio+20 hacia estos mecanismos, se puede considerar esta propuesta como un mecanismo que incide y se sustenta en la defensa de unos derechos universales y principios comunes de justicia social y ambiental, desde la necesidad que ningún ser humano viva por debajo de un nivel mínimo de ingresos, todo el mundo deba tener acceso a unos servicios sociales básicos, y tenga derecho a unos estándares mínimos de medioambiente saludable (MDS, 2012: 5). De hecho, este enfoque se reconoce por la propia OIT en el Informe enviado a la CIT del año 2013 titulado *“El desarrollo*

sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes” donde se considera que “las medidas de protección social en el marco de los pisos de protección social pueden ser eficaces para vincular la sostenibilidad medioambiental con la inclusión social a muy amplia escala. Las transferencias de ingresos y los planes públicos de empleo, así como las viviendas sociales, pueden proporcionar una compensación a los hogares pobres por los servicios medioambientales que prestan, y mejorar el acceso a la energía y a las oportunidades económicas para los grupos vulnerables” (OIT, 2013: 56).

7.6.1.2. Los Pisos de Seguridad Alimentaria

De forma paralela se plantea la importancia de los Pisos de Seguridad Alimentaria como un mecanismo que surge de la idea de los PPS donde en vez de utilizar instrumentos individuales de protección social, se considera un enfoque más efectivo que combine varios instrumentos que satisfagan las diferentes necesidades de los diferentes grupos, o los mismos grupos en diferentes momentos, en forma de programas integrales que permitan explotar las diferentes sinergias entre los instrumentos (HLPE, 2012: 14), donde el propio ejemplo en la construcción de los Pisos de Protección Social de la OIT, permite considerar la conexión entre seguridad social y seguridad alimentaria, donde la implementación de sistemas de protección social basados en derechos puede dar lugar a mejores resultados de seguridad alimentaria (de Schutter y Sepúlveda, 2012: 9). A tal respecto el Grupo de Expertos de Alto Nivel en Alimentos y Nutrición (HLPE, 2012), ha propuesto el desarrollo de un “Piso de Seguridad Alimentaria” centrado en la realización del derecho a la alimentación, sirviendo como un “*paquete de intervenciones*” complementario con el piso de protección social (HLPE, 2012: 58; de Schutter y Sepúlveda, 2012: 9). Por tanto, un Piso de Seguridad Alimentaria enfrentaría las diferentes dimensiones de la inseguridad alimentaria (crónica, estacional, transitoria) y sus causas (fallas o deficiencias de producción, comerciales, trabajo, o transferencia de los derechos basados en la alimentación) dentro de cada contexto nacional de seguridad alimentaria, desde una perspectiva basada en derechos (HLPE, 2012: 59). El último informe del IPCC reconoce la capacidad para reforzarse mutuamente entre las redes de seguridad alimentaria y los mecanismos de protección social en el caso de las estrategias de reducción de desastres, dirigidas a promover la adaptación como es el caso del Programa de Activos Productivos Karamoja en Uganda (Niang *et al.*, 2014: 35).

7.6.2. La Protección Social y los Pisos de Protección Social en la Agenda Futura. Derechos Humanos y la Agenda de Desarrollo post-2015

Un enfoque basado principalmente en los derechos humanos, reconociéndose igualmente el valor de las transferencias sociales y el gasto público para reducir la pobreza y garantizar el acceso a los servicios necesarios, así como la necesidad de inversión social y las políticas sociales destinadas a proteger a los más vulnerables, se ha considerado desde diferentes ámbitos, ya fueran foros internacionales, constituciones, textos legales y órganos de gobierno de muchos organismos de la ONU (OIT, 2010c: 14), además de ganar en reconocimiento a partir de la necesidad de desarrollar un nuevo paradigma que reemplace a los ODM tras 2015. En ese sentido, los derechos humanos aparecen como fundamentales en la agenda de desarrollo humano. Esta equiparación acabaría con la separación entre ambas disciplinas, y llevaría a maximizar la eficacia de la protección social en la reducción de la pobreza y facilitar la realización de los derechos humanos por parte de las personas que viven en la pobreza (Sepúlveda y Nyst, 2012: 12).

El Documento Final de la Cumbre del Milenio de 2010, asume este camino al demandar un mayor compromiso político por parte de los Estados y con el objetivo de mejor enfrentar los impactos de la crisis desde las experiencias exitosas en la aplicación de los ODMs, considera acelerar los progresos a través de diversos medios incluyendo aquellos vinculados directamente a la protección social (ONU, 2010: 4, párr. 23):

“f) Promoviendo el acceso universal a los servicios públicos y sociales y ofreciendo niveles mínimos de protección social; g) Aumentando la capacidad de prestar servicios de calidad equitativamente; h) Aplicando políticas y programas sociales, entre ellos programas adecuados de transferencia monetaria condicionada, e invirtiendo en servicios básicos de salud, educación, agua y saneamiento e; i) Garantizando la plena participación de todos los segmentos de la sociedad, incluidos los pobres y los desfavorecidos, en los procesos de adopción de decisiones.”

A partir de los vínculos entre la protección social, los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio y su próxima evolución a partir de la agenda posterior a 2015, ya fuera desde el trabajo de Sepúlveda y Nyst (2012: 64), como desde otras perspectivas

y organismos, se puede identificar la importancia y reconocimiento de los Pisos de Protección Social en la futura agenda de desarrollo.

La Confederación Sindical Internacional (CSI) mencionó la necesidad de potenciar la protección social en la agenda de las Naciones Unidas a partir de 2015, además de proponer vincular los PPS a los ODMs y la futura agenda de desarrollo post 2015, a partir del desarrollo de algunos de los actuales objetivos como el Objetivo 1 (pobreza), Objetivo 2 (educación) y los Objetivos 4 a 6 (salud), inscribiéndose en la dimensión incluyente y universal del Objetivo 3 (igualdad de género). Por tanto, y con vistas al futuro, se considera que adoptar un objetivo específico de protección social daría más coherencia a todos los elementos interrelacionados de la política social. Además, dada su buena concepción y definición, los PPS podrían aplicarse, evaluarse y supervisarse con mayor facilidad a diferentes niveles (CSI, 2012).

La OIT también ha defendido la necesidad de integrar la protección social en una futura agenda de desarrollo para después de 2015, resaltando la complementariedad que tiene el reconocimiento de la importancia de los objetivos del empleo pleno y productivo, y el trabajo decente como meta central de la agenda, tal y como viene reflejada en los ODM en la primera de las metas destinada a erradicar la pobreza extrema y el hambre. En ese sentido, se considera que estos objetivos deben respaldarse mediante la aplicación de Pisos de Protección Social para reducir la pobreza y fomentar la resiliencia, teniendo en cuenta la necesidad de consensuar con los actores nacionales, metas adaptadas a las circunstancias y necesidades de los países, bajo un marco general basado en la igualdad, la sostenibilidad y los derechos humanos (OIT, 2012b: 3). El Informe Bachelet, también ha tenido en cuenta la idoneidad de los PPS desde su capacidad de abordar de una forma integrada e interconectada las vulnerabilidades multidimensionales, complementando así los ODM y proporcionando una herramienta coherente y consistente de política social, por lo que se recomienda que se tengan en cuenta los PPS en el diseño y las futuras estrategias y compromisos de desarrollo (OIT, 2011d: xxxiv).

Con vistas a este horizonte, el informe titulado *“Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible”*, elaborado por el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 establecido por el Secretario General de las Naciones Unidas, ha propuesto

desarrollar una agenda universal para la erradicación de la pobreza extrema a nivel mundial de aquí a 2030, además de cumplir la promesa de un desarrollo sostenible. Ese objetivo, expresado en el primer punto de su resumen ejecutivo está encabezado por la frase que define al conjunto del texto *“No olvidarse de nadie”* y en donde se aúnan dos de los conceptos manejados, *“garantizar que a ninguna persona... ...se le nieguen derechos humanos universales y oportunidades económicas básicas”* diseñándose metas dirigidas a llegar, principalmente, a los grupos excluidos, a través *“monitorear los avances en todos los niveles de ingreso, y proporcionando protección social para ayudar a las personas a desarrollar capacidad de resistencia ante las incertidumbres de la vida”* (ONU, 2013: ii).

De las entrevistas llevadas a cabo por el grupo redactor del informe, se identificaron diversos puntos de importancia que conviene comentar. Entre sus demandas, los trabajadores del sector informal exigieron protección social y la reducción de desigualdades, así como oportunidades para garantizar trabajos buenos y decentes y medios de subsistencia (ONU, 2013: 2); también se observó que muchos países utilizan programas públicos de protección social y regulaciones sociales y medioambientales con el objetivo de reducir los altos niveles de desigualdad interna, mejorando los niveles de vida de los más necesitados, a la vez que se transforman las economías para que el crecimiento se mantenga y pueda proporcionar buenos empleos y medios de subsistencia seguros (ONU, 2013: 4). El informe muestra igualmente las contradicciones que puede enfrentar el demandar niveles amplios de protección social, ya que ese deseo de que todo el mundo estuviera cubierto por sistemas de protección social, no debería verse enfrentado a la realidad de que en la búsqueda de ese objetivo, la calidad de tales sistemas cayera a un nivel que le haría perder el sentido, del mismo modo que identifican ese deseo y esa contradicción con el trabajo decente, que consideran que *“probablemente sea inalcanzable en solo 5 años, incluso en los países más desarrollados”* (ONU, 2013: 19).

El informe propone una serie de 12 objetivos ilustrativos integrando 54 metas que podrían ser un modelo de una futura Agenda post 2015 que permitiera mejorar la condición de las personas y del planeta en 2030. El primer objetivo definido como *“Erradicar la pobreza”* incluiría la meta “1c” definida como *“Dar cobertura al x% de las personas pobres y vulnerables con sistemas de protección social”*, pero que se vería

apoyada, con objetivos que optan por el derecho a la tierra como el objetivo “*b. Aumentar en x% la proporción de mujeres y hombres, comunidades y empresas con garantía del derecho a tierras, propiedades y otros activos*” o más dirigido hacia el plano del fomento de la resiliencia “*d. Fomentar la capacidad de resistencia y reducir las muertes por desastres naturales en x%*” (ONU, 2013: 35). Como otro objetivo a remarcar en este contexto aparece el número 8 dirigido a: “*Crear empleos, medios de subsistencia sostenibles y crecimiento equitativo*” y su meta 8a. “*Aumentar en x el número de empleos y medios de subsistencia buenos y decentes*” (ONU, 2013: 35).

Finalmente, y con vistas a seguir desarrollando la agenda hasta un documento final, entre las recomendaciones que se observaron que darían fruto a futuros debates y planteamientos, aparece como una de las demandas principales, en el ámbito de “*Desigualdad, acceso universal e igualdad de oportunidades*”, la cuestión sobre el deber de establecer “*mínimos de protección social, junto con el derecho a un trabajo decente*”, además de que se debería establecer un “*Fondo Mundial para la Protección Social*”. Como otra cuestión de importancia en el ámbito de “*Medioambiente, gestión de recursos naturales y Cambio Climático; desafíos de la urbanización*”, apareció la necesidad de promover alianzas en torno a la migración; reconociéndose su papel en el desarrollo (ONU, 2013: 70).

Un último mecanismo, íntimamente vinculado a la agenda para después de 2015 y los ODM, son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), considerados como uno de los principales resultados de la Conferencia de Río +20 y que basándose en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, convergerían con la agenda de desarrollo posterior a 2015. Se quiere comentar la aportación de la OIT a las discusiones del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre los objetivos de desarrollo sostenible que se han venido desarrollando hasta ahora y en donde los aspectos relativos al empleo y trabajo decente,²⁵³ la protección social,²⁵⁴ pero también aspectos relativos a las dinámicas

²⁵³ Open Working Group on sustainable development goals (2013), *TST Issues Brief: Employment and Decent Work*. Fourth session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals. 17-19 June 2013. Disponible en <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/18331106tstissuesemploywork.pdf> (última visita 27/03/2014)

²⁵⁴ Open Working Group on sustainable development goals (2013), *TST Issues Brief: Social Protection*. Fourth session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals. 17-19 June 2013. Disponible en

demográficas,²⁵⁵ muestran el desarrollo futuro de estos objetivos. Estas ideas se pueden resumir en el discurso del Director General Adjunto de la OIT, Greg Vines, en la cuarta sesión del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Junio de 2013, y en donde expuso ante la mesa las prioridades políticas para la acción que el Consejo de Administración de la OIT ha identificado con el objetivo de acelerar los progresos de los actuales ODM y contribuir al desarrollo sostenible a partir de 2015, a saber (Vines, 2013):

- (i) las políticas bien diseñadas que promueven la sostenibilidad ambiental, pueden generar trabajo decente y viceversa;
- (ii) el seguimiento activo de la Recomendación de 2012 (No.202) de la OIT sobre Pisos de Protección Social como un importante apoyo a un desarrollo sostenible resiliente capaz de reducir la pobreza;
- (iii) la promoción de las pequeñas empresas y la absorción progresiva de las actividades informales hacia la economía formal para aumentar la velocidad a la que se crea un trabajo digno y productivo;
- (iv) la inversión en infraestructuras diseñada para maximizar la generación de empleo, por ejemplo, mediante la construcción de caminos rurales, la recolección de agua y control de inundaciones, lo que puede ser particularmente importante para los países que se recuperan de conflictos o desastres naturales;
- (v) ampliar el acceso a la formación relacionada con el empleo para que los jóvenes, las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables, estén en mejores condiciones para adquirir habilidades y un empleo productivo seguro, reduciendo su vulnerabilidad a la pobreza;
- (vi) y la lucha contra la discriminación en el trabajo y promover la igualdad de género para liberar el potencial productivo suprimido y eliminar las barreras que bloquean los grupos marginados en las condiciones laborales de explotación.

<http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/18320406tstissuesocprot.pdf> (última visita 27/03/2014)

²⁵⁵ Open Working Group on sustainable development goals (2013), TST Issues Brief: Population Dynamics. Fourth session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals. 17-19 June 2013. Disponible en

<http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/18310406tstissuespopdyn.pdf> (última visita 27/03/2014)

7.6.3. La Protección Social bajo los Informes de Evaluación del IPCC. El Quinto Informe de Evaluación

Del mismo modo que en los últimos años se ha reconocido, tanto a través de propuestas teóricas como empíricas, la incidencia de las políticas y mecanismos de protección social como los PPS como respuesta a los impactos y desafíos del Cambio Climático, el Quinto Informe de evaluación del IPCC de 2014 sobre Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad ha evidenciado esta mayor importancia a partir de la comparación del informe de 2014 y el anterior cuarto informe de 2007.

En ese sentido, en el cuarto informe de evaluación de 2007 las menciones referidas a los mecanismos de protección social (excluyendo los seguros) aparecían de modo marginal, siendo únicamente mencionados en el caso africano, donde se reconocía que la vulnerabilidad y capacidad de adaptación en África se veían sujetas a la interacciones de múltiples factores de estrés, donde se incluía la composición de los medios de vida, el papel de las redes de seguridad social, y otras medidas de protección social (Boko *et al.*, 2007: 443). Igualmente, en el contexto latinoamericano, se consideraba que el incremento de la malaria y las poblaciones expuestas a la enfermedad debido al impacto del Cambio Climático, podría afectar los costos de los servicios de salud, incluidos los pagos de tratamiento y de seguridad social (Magrin *et al.*, 2007: 599).

Este reconocimiento de la protección social en el Quinto Informe de Evaluación²⁵⁶, parte de su valor fundamental como respuesta adaptativa y el aumento de estudios que consideran los procesos de transformación que aprovechan las sinergias entre la planificación de la adaptación, las estrategias de desarrollo, la protección social, y la reducción del riesgo de desastres (Field *et al.*, 2014a: 2-3).²⁵⁷ En ese sentido el Informe reconoce la interacción e interconexión de diferentes medidas de adaptación en diferentes contextos, por ejemplo en zonas urbanas, donde los sistemas de alerta

²⁵⁶ Como otro ejemplo de esa mayor relevancia de la protección social, se observa que en el glosario del Grupo de Trabajo II del IPCC de 2007, no se menciona la protección social, mientras que en el de 2014 sí se define la protección social (Agard *et al.*, 2014: 25).

²⁵⁷ El informe menciona de una forma limitada la interacción de la protección social en países desarrollados únicamente en el caso de Europa, donde considera que en el contexto político y de gobernanza en Europa es muy importante en la determinación de las vulnerabilidades clave (ya sea a la hora de reducirlas o exacerbarlas) ya que Europa es una región altamente regulada. Además, la vulnerabilidad se verá fuertemente afectada por los cambios en los conductores no climáticos del Cambio Climático como la economía, las medidas de protección social, la gobernanza o los factores tecnológicos (Kovats *et al.*, 2014: 36).

temprana y las inversiones en infraestructura, las acciones orientadas a la promoción y uso de ecosistemas y tejados verdes, la mejora de la gestión del agua de lluvia y aguas residuales, la agricultura urbana y periurbana como mejora de la seguridad alimentaria, la mejora de la protección social o el acceso a una vivienda de buena calidad, asequible y bien situada interactúan en favor de un marco de mayor adaptación (Field *et al.*, 2014a: 12). En el contexto regional africano, las estrategias de reducción de riesgo dirigidas a compensar los efectos de los peligros e impactos naturales en hogares, comunidades o la economía, parte de la interconexión entre medidas vinculadas a los sistemas de alerta temprana, los planes de transferencia de riesgo emergentes, las redes de seguridad social, los fondos de contingencia ante el riesgo de desastres, la diversificación de los medios de vida o la migración (Niang *et al.*, 2014: 34).

La vinculación de la protección social con las políticas de reducción de la pobreza y de adaptación, se reconocen por el IPCC al considerar que a lo largo del siglo XXI, los impactos del Cambio Climático ralentizarán el crecimiento económico y los esfuerzos para reducir la pobreza, erosionando la seguridad alimentaria o desencadenando nuevas trampas de pobreza, sobre todo en zonas urbanas y focos emergentes de hambre. En este contexto, el IPCC se hace eco del acuerdo entre académicos y profesionales que considera que la protección social ayuda a las personas en situación de pobreza crónica a reducir el riesgo y proteger sus activos durante las crisis (Olsson *et al.*, 2014: 23) y afirma (con una confianza media) que a partir de un enfoque que permita entender la pobreza como un fenómeno multidimensional, los programas de seguros, las medidas de protección social y la reducción del riesgo de desastres pueden aumentar la resiliencia de los medios de vida a largo plazo entre las personas pobres y marginadas (Field *et al.*, 2014a: 26; Olsson *et al.*, 2014: 3). Sin embargo, el informe reconoce cierta incertidumbre con respecto al aumento de escenarios futuros de pobreza, dado el desvío de recursos desde los ámbitos vinculados a políticas de reducción de la pobreza y la protección social hacia las estrategias de mitigación y adaptación, lo que podría revertir negativamente sobre aquellas personas y grupos social y económicamente más desfavorecidos (Olsson *et al.*, 2014: 3, 7).

Entre los programas y acciones que en la actualidad han permitido identificar una interacción positiva de los mecanismos de protección social sobre los impactos del Cambio Climático, el IPCC se hace eco del Programa de Seguridad Alimentaria (FSP)

de Etiopía y como sus efectos han influido positivamente en el consumo de alimentos de los hogares y la protección de activos (Noble *et al.*, 2014: 16). Del mismo modo, el Informe observa como en el caso de África la Protección Social aparece como un elemento clave utilizado cada vez más en Etiopía, Ruanda, Malawi, Mozambique, Sudáfrica entre otros países, para amortiguar los impactos del clima mediante la construcción de los activos y el aumento de la capacidad de recuperación, llegando incluso a ser más efectiva en la construcción de la capacidad de adaptación si se basa en una mejor comprensión de las causas estructurales de la pobreza, incluyendo dimensiones políticas e institucionales (Niang *et al.*, 2014: 35).

En este contexto, el informe resalta los progresos en las políticas de adaptación puestas en marcha por los gobiernos, donde se integran los mecanismos de protección social con las políticas basadas en la gestión de ecosistemas y de diversificación de los medios de vida, y como estas acciones están reduciendo la vulnerabilidad aunque todavía carecen de un marco general de acción lo que hace que sean en su mayoría iniciativas bastante aisladas (Field *et al.*, 2014a: 12; Niang *et al.*, 2014: 4). Aun así, el IPCC reconoce estos y otros programas por ejemplo en el contexto africano, ya que permiten reducir la vulnerabilidad y la exposición mejorando los medios de vida, el bienestar social y económico y la calidad medioambiental, permitiendo enfatizar los beneficios colaterales. Entre las áreas de acción y adaptación reconocidas como fortalecedoras de los medios de vida, el desarrollo y las políticas de reducción de la pobreza, están la mejora de la protección social, la mejora de la gobernanza del agua y la tierra, el aumento de almacenamiento y servicios de agua, una mayor participación en la planificación, y una mayor atención a las áreas urbanas y peri-urbanas fuertemente afectadas por la migración de los pobres (Field *et al.*, 2014a: 31; Niang *et al.*, 2014: 5).

Como otro ejemplo, ampliamente mencionado en otros informes, el IPCC también propone los programas Bolsa Familia y Bolsa Verde de Brasil como modelos que ofrecen algunas vías concretas para hacer frente a las vulnerabilidades sistémicas y desigualdades que impiden las respuestas eficaces a las crisis graves (Olsson *et al.*, 2014: 23). Igualmente, la mención a estos programas desarrollados en Brasil, llevan a reconocer, tal y como se desarrolla en esta investigación, como a partir de medidas institucionales y sociales vinculadas al desarrollo de mecanismos de protección social

basadas en los ecosistemas se pueden proponer respuestas dirigidas a reducir la pobreza y mejorar la capacidad de adaptación al Cambio Climático (Field *et al.*, 2014a: 11).

7.6.4. La Protección Social Adaptativa. Aglutinando la protección social, la adaptación al Cambio Climático y la reducción del riesgo de desastres

Aunque las Políticas de Protección Social en el ámbito de desarrollo han tenido una mayor repercusión en los diferentes acuerdos y estrategias a través de los planteamientos de la OIT y el desarrollo de los PPS, otros enfoques, transcurriendo de lo teórico a la formulación de políticas, han tenido en cuenta la Protección Social como un mecanismo transformador y de gran importancia tanto en las agendas de desarrollo, en las estrategias de lucha contra la pobreza, y la lucha contra el Cambio Climático.

En ese sentido, y comenzando por el mismo planteamiento desarrollado por Guhan en 1994 en donde se identificaban tres grupos de medidas que proponían ampliar las medidas de asistencia social con el objetivo de reducir la pobreza, a saber, medidas de “Promoción”, “Preventivas” y de “Protección”(Guhan, 1994: 38), Devereux y Sabates-Wheeler en 2004 desde el *Institute of Development Studies (IDS)* de la Universidad de Sussex, dieron salida al desarrollo de un marco que ha sido utilizado por instituciones como el Banco Mundial al aproximarse a la ampliación de las medidas de protección social como un mecanismo orientado a la reducción de la pobreza, y que en su evolución ha sido utilizado para mejorar la capacidad de resiliencia de las comunidades más vulnerables y enfrentar mejor los impactos del Cambio Climático.

Devereux y Sabates-Wheeler, propusieron categorizar la Protección Social a través de un marco basado en cuatro variables, las tres (P’s) propuestas por Guhan: medidas de *protección*: que tienen el objetivo específico de garantizar el alivio de las privaciones; medidas *preventivas*: que tratan directamente de evitar la privación de diversas maneras; y medidas de *promoción*: que tienen como objetivo mejorar los ingresos y las capacidades reales (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004: 4); junto con un cuarto elemento basado en la capacidad transformadora y que se define como la necesidad de aplicar políticas que aborden las preocupaciones vinculadas a la equidad social y la exclusión, enfrentando los desequilibrios de poder en la sociedad que fomentan, crean y mantienen vulnerabilidades (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004: 9). Entre esas medidas *transformadoras* se consideraría la acción colectiva para aplicar los derechos de los

trabajadores, la defensa de los derechos humanos de los grupos étnicos minoritarios, o intervenciones transformadoras que incluyan cambios en el marco regulatorio para proteger a “*los grupos socialmente vulnerables*” (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004: 10). En ese sentido, Davies reconoce que añadir el elemento transformador es extremadamente útil ya que centra la atención en un ámbito que no había sido considerado a fondo hasta el momento, el del riesgo social y la vulnerabilidad institucional, lo que permite construir un marco más fuerte para la Protección Social en base al empoderamiento de los pobres y la transformación de las condiciones para construir unos medios de vida viables (Davies *et al.*, 2013: 31).

A partir de este marco Mark Davies en 2009 junto con otros investigadores del IDS desde el trabajo publicado para el Instituto “*Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction and Social Protection: Complementary Roles in Agriculture and Rural Growth?*” y el capítulo “*Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction and Social Protection*” en el libro de la OCDE titulado “*Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*” desarrolla el término denominado *Adaptive Social Protection* (*Protección Social Adaptativa*) (Davies *et al.*, 2009b), término que según el autor deriva en cierto modo del Marco de Medios de Vida Sostenible²⁵⁸ (Davies *et al.*, 2013: 33), y se articula en base a los objetivos comunes que tienen los ámbitos de la protección social y la adaptación al Cambio Climático, dado que ambos conceptos buscan proteger a los más vulnerables y promover la resiliencia (Davies *et al.*, 2009b: 206). Es decir, cómo la protección social puede ayudar a las personas a adaptarse al Cambio Climático, y cómo las políticas y programas de protección social necesitan considerar el Cambio Climático para abordar con eficacia los múltiples riesgos y vulnerabilidades que enfrentan los pobres y excluidos (Bene *et al.*, 2013: 3).

El trabajo de Davies para el IDS en el ámbito de la agricultura examina si la vinculación entre protección social, adaptación y la reducción del riesgo de desastres (RRD) ayudarán a mejorar la resistencia a las crisis y tensiones en las comunidades rurales dependientes de la agricultura (Davies *et al.*, 2009a: 3). Desde una visión centrada en la agricultura, implicaría no solo “*proteger*” a los más vulnerables frente a los impactos,

²⁵⁸ Una primera publicación en relación a este marco es la siguiente: Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) (1999), *Hojas Orientativas sobre los Medios de Vida Sostenibles*. DFID, Londres, Inglaterra.

sino desarrollar medidas de “*prevención*” y “*promoción*” con el objetivo de enfrentar las causas estructurales de la pobreza (Davies *et al.*, 2009a: 16). Se quiere evidenciar esta relación a partir de la revisión de las experiencias en diferentes países en desarrollo como Bangladesh, Etiopía, India, Kenia y Malawi en base a cuatro tipos de medidas de protección social destinadas al sector agrícola en el contexto de la adaptación al Cambio Climático y la RRD, a saber: seguros de cosechas vinculados a índices meteorológicos, transferencias de activos, distribución de insumos y ferias de semillas, y transferencias de efectivo (Davies *et al.*, 2009a: 19).²⁵⁹ La aproximación que hace Davies en el capítulo para la OCDE amplía la visión, considerando también los entornos urbanos, aunque continua partiendo de la necesidad de que los tres campos propuestos en su investigación, protección social, adaptación y la reducción del riesgo de desastres (RRD) deban aprender uno de otro, ya que tienen mucho en común en términos de medidas y objetivos generales (Davies *et al.*, 2009b: 206), así como en el objetivo de apoyar eficazmente los medios de subsistencia y proteger a los pobres y excluidos de los choques y riesgos ante el Cambio Climático (Davies *et al.*, 2009b: 205).

Igualmente, Davies desde el marco propuesto por Devereux y Sabates-Wheeler de las 3P+T, propone como la protección social puede aumentar los enfoques adaptativos al Cambio Climático con respecto a las diferentes categorías de pobres y vulnerables, en donde las medidas de *Provisión/Protección*, suponen un beneficio para la adaptación, ya que protegen a los más vulnerables que tienen menos niveles de capacidad adaptativa frente a los riesgos climáticos; genera medidas de *prevención* para hacer frente a los riesgos derivados de los modos de vida dependientes del clima; *promueve* la resiliencia a través de la diversificación de los medios de subsistencia y la seguridad con el fin de soportar las crisis ligadas al clima; y *transforma* las relaciones sociales para ayudar a abordar las causas subyacentes (Davies *et al.*, 2008: 2).

Un aspecto se considera fundamental, y parte de la necesidad de no orientar las respuestas únicamente a las que se dan en el corto plazo y pueden suponer una falta de planificación y albergar fallas en la construcción de la resiliencia, y si proponiendo

²⁵⁹ Desde el análisis de los casos de estudio, se sugieren formas en que los programas de protección social pueden ser más fuertes frente a las crisis actuales y futuras, identificando cuatro puntos: a) una protección social a prueba del clima, a través de una visión a largo plazo bajo un contexto de predicciones más fiables y precisas y teniendo en cuenta la vulnerabilidad; b) opciones políticas y programáticas para la adaptación al Cambio Climático; c) una aproximación preventiva y holística de la pobreza para la RRD y; d) un aumento en la atención sobre asuntos relacionados con la agricultura (Davies *et al.*, 2009a: 26).

intervenciones a largo plazo (Davies *et al.*, 2008: 2). Esta idea, que casa con una de las principales características de los mecanismos de protección social, que es la de estar desarrollados de una forma más constante en el tiempo, con el objetivo de construir la capacidad de resiliencia sobre unas pilares más fuertes, y que además, y como otros de los aspectos claves a la hora de contextualizar la protección social, está el considerar este mecanismo como un derecho inviolable para combatir la injusticia social y la desigualdad frente a los impactos del clima (Davies *et al.*, 2008: 2).

Por tanto, y desde la visión que la protección social tiene mucho que ofrecer en ayudar a los pobres a reducir su exposición a los presentes y futuros shocks climáticos en colaboración con la RRD y la adaptación, Davies propone una tabla que quiere mostrar los beneficios potenciales de la adaptación a partir de las cuatro categorías propuestas de la protección social, desarrollando los instrumentos y los beneficios sobre la adaptación y la reducción del riesgo de desastres (Davies *et al.*, 2009b: 205):

Fig.5. Tabla propuesta por Davies *et al.*, (2009b: 205) donde a partir de las cuatro categorías propuestas de la protección social, desarrolla sus instrumentos y los beneficios sobre la adaptación y la reducción del riesgo de desastres.

Table 8. Promoting adaptation through social protection

SP category	SP instruments	Adaptation and DRR benefits
<i>Protective</i> (coping strategies)	<ul style="list-style-type: none"> - social service provision - social transfers (food/cash), including safety nets - social pension schemes - public works programmes 	<ul style="list-style-type: none"> - protection of those most vulnerable to climate risks, with low levels of adaptive capacity
<i>Preventive</i> (coping strategies)	<ul style="list-style-type: none"> - social transfers - livelihood diversification - weather-indexed crop insurance - social insurance 	<ul style="list-style-type: none"> - prevents damaging coping strategies as a result of risks to weather-dependent livelihoods
<i>Promotive</i> (building adaptive capacity)	<ul style="list-style-type: none"> - social transfers - access to credit - asset transfers or protection - starter packs (drought/flood-resistant) - access to common property resources - public works programmes 	<ul style="list-style-type: none"> - promotes resilience through livelihood diversification and security to withstand climate related shocks - promotes opportunities arising from climate change
<i>Transformative</i> (building adaptive capacity)	<ul style="list-style-type: none"> - promotion of minority rights - anti-discrimination campaigns - social funds - proactively challenging discriminatory behaviour 	<ul style="list-style-type: none"> - transforms social relations to combat discrimination underlying social and political vulnerability

A diferencia del trabajo para el IDS más centrado en la agricultura, en este caso Davies modifica el ámbito de instrumentos de protección social, que en base al estudio de

casos, pueden aumentar la resiliencia de las comunidades vulnerables y las formas en que estas medidas pueden mejor integrarse con las medidas de adaptación al Cambio Climático: transferencias de efectivo; seguros de cosechas vinculados a índices meteorológicos; planes de garantía del empleo; transferencias de efectivo; transferencias de activos fijos; y pensiones sociales (Davies *et al.*, 2009b: 207), de donde se produjo la siguiente tabla resumiendo los beneficios y desafíos de la protección social para la adaptación y la RRD (Davies *et al.*, 2009b: 209-10):

Fig.6. Tabla propuesta por Davies *et al.*, (2009b: 209-10) donde resume los beneficios y desafíos de la protección social para la adaptación al Cambio Climático y la reducción del riesgo de desastres.

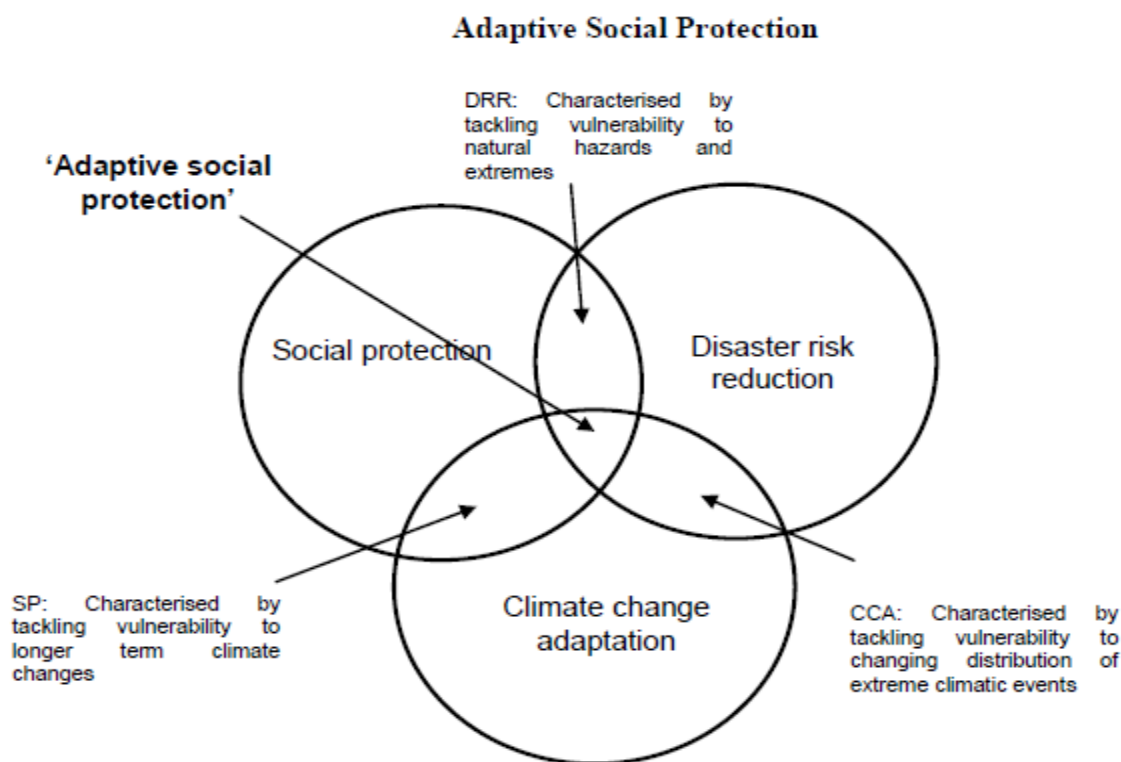
Table 10. Benefits and challenges of social protection for adaptation and DRR

Social protection measure	Benefits for adaptation and DRR	Challenges
Cash transfers	<ul style="list-style-type: none"> - Targeting of most vulnerable to climate shocks - Smoothing consumption allowing adaptive risk-taking and investment - Flexibility enhanced to cope with climate shocks 	<ul style="list-style-type: none"> - Ensuring adequate size and predictability of transfers - Long term focus to reduce risk over extended timeframes - Demonstrating economic case for cash transfers related to climate shocks - Use of socio-ecological vulnerability indices for targeting
Weather-based crop insurance	<ul style="list-style-type: none"> - Rapid payouts possible - Guards against the adverse selection and moral hazard - Frees up assets for investment in adaptive capacity - Easily linked to trends and projections for climate change - Supports adaptive flexibility and risk taking 	<ul style="list-style-type: none"> - Targeting marginal farmers - Tackling differentiated gender impacts - Affordable premiums for poor - Subsidising capital costs - integrating climate change projections into financial risk assessment - Guarantee mechanisms for re-insurance

Social protection measure	Benefits for adaptation and DRR	Challenges
Employment guarantee scheme	<ul style="list-style-type: none"> - Provides potential off-farm employment in rural areas - Public works can be used as a physical response for building resilience against climate change impacts - Provides a guaranteed income to combat seasonal variation 	<ul style="list-style-type: none"> - One job card per household may not be sufficient to support vulnerable and marginalised individuals - Can negatively impact on agricultural real wages - Lack of awareness means low enrolment rates - Inefficient compared to direct cash transfers
Asset transfers	<ul style="list-style-type: none"> - Ability to target most vulnerable people - Easily integrated in livelihoods programmes 	<ul style="list-style-type: none"> - Ensuring local appropriateness of assets - Integrating changing nature environmental stresses in asset selection
Social Pensions	<ul style="list-style-type: none"> - Addressing the dualism of old people being unable to provide for themselves, and high levels of unemployment and very low incomes limiting the ability of the poor to care for their elderly - Targeting most vulnerable to climate change shocks. - Providing a guaranteed household income. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cost inefficiencies (arising from inclusion errors) - 'Perverse redistribution of income', as rich people outliving the poor people - High transaction costs

Igualmente, a través de la contextualización de la protección social en un escenario de mayores impactos derivados del clima, Davies propone un marco que desde las medidas de protección social refuerce la resiliencia de los pobres frente a los desastres. El término que aglutina este marco, la *Protección Social Adaptativa (Adaptive Social Protection)* tiene las siguientes características: dar mayor importancia, frente a los mecanismos de respuesta, a la transformación de los medios de vida productivos, además de la protección y adaptación a las condiciones cambiantes del clima; centrarse en las causas estructurales de la pobreza lo que permitirá centrarse en la vulnerabilidad más que en los impactos y tensiones; la incorporación de una visión racional basada en derechos, haciendo hincapié en las dimensiones de equidad y justicia de la pobreza crónica y la adaptación al Cambio Climático, además de la racionalidad instrumental basada principalmente en la eficiencia económica; una mayor investigación tanto para las ciencias naturales como sociales que informen y orienten sobre las políticas y medidas de protección social en un contexto de mayor degradación y peligros medioambientales; y un enfoque a largo plazo de las políticas de protección social que tenga en cuenta la naturaleza cambiante de crisis y tensiones (Davies *et al.*, 2009b: 211).

Fig.7. Esquema propuesto por Davies *et al.*, (2009b: 2011) que muestra la interacción entre las políticas vinculadas a la Protección Social, la Adaptación al Cambio Climático y la reducción del riesgo de desastres dando como resultado el término propuesto de “Protección Social Adaptativa”.



Con la intención de llevar a cabo una evaluación inicial de este modelo de integración sobre políticas y prácticas en el terreno, el IDS llevó a cabo un análisis de 124 programas agrícolas implementados en cinco países de Asia: Afganistán, Bangladesh, India, Nepal y Pakistán. Entre los resultados, se observó una todavía limitada integración de los tres factores en cuestión, aunque también se observaron avances en la integración de la protección social con las estrategias de RRD. La investigación considera que esto puede ser posible porque las estrategias de adaptación al Cambio Climático son relativamente más novedosas si se comparan con la protección social y la RRD, encontrándose todavía en una etapa relativamente temprana de experimentación (Arnall *et al.*, 2010: 33).

Por último, se quiere mencionar como el último informe del IPCC (Olsson *et al.*, 2014) reconoce el enfoque de Davies *et al.*, (2009b) sobre la Protección Social Adaptativa, aunque también afirma que existen pocos estudios de momento que muestren la eficacia de este modelo para hacer frente a los cambios climáticos graduales y eventos de inicio rápido, y la naturaleza cambiante de los riesgos climáticos (Olsson *et al.*, 2014: 23).

7.7. Respuestas desde los Organismos Internacionales y los Programas por país vinculando la Protección Social y el Cambio Climático

7.7.1. Organismos Internacionales

7.7.1.1. El Banco Mundial

El Banco Mundial ha sido una de las agencias que se ha acercado a la vinculación de la protección social con el Cambio Climático durante los últimos años a partir del marco conceptual denominado “*Gestión del Riesgo Social*” considerado como uno de los más influyentes, gracias en parte al apoyo del propio Banco Mundial (Devereux y Sabates-Wheeler, 2007: 2) y que tiene en el trabajo de Mearns y Norton (2010) y Heltberg *et al.* (2009), una parte fundamental de su fundamento teórico. Mencionando a los primeros, Mearns y Norton abogan por la necesidad de que las dimensiones sociales del Cambio Climático sean centrales en el debate, argumentando a favor de abordar las cuestiones de equidad y justicia social que sustentan la vulnerabilidad, ya fuera debido a los efectos del Cambio Climático o en base a una situación de pobreza de base más amplia (Mearns y Norton, 2010: 2). Por su parte, Heltberg, Siegel y Jorgensen, proponen desarrollar y aplicar un sistema de gestión del riesgo social y un marco analítico basado en los

activos para enfrentar los retos derivados del Cambio Climático, y que permita examinar los vínculos entre los riesgos, la adaptación y la vulnerabilidad. El objetivo es entender los riesgos asociados del Cambio Climático y la volatilidad del clima hacia los pobres y vulnerables y así implementar intervenciones para la gestión de estos riesgos (Heltberg *et al.*, 2009: 98).

Focalizando en la protección social, se proponen ejemplos de mecanismos que añadan una dimensión basada en el riesgo climático a los programas de protección social que tradicionalmente se han centrado en la pobreza crónica, y que al mismo tiempo hagan evidente que la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres sea una parte central de la adaptación, entre otros: fondos sociales para la adaptación comunitaria; redes de protección social para hacer frente a los desastres naturales e impactos; programas de medios de vida que ayuden a las personas a conservar o reconstruir bienes de los que deriva su capacidad de generar ingresos; microfinanzas que ayuden a las personas pobres a gestionar los riesgos y facilitar el consumo; y seguros indexados basados en el clima (Heltberg *et al.*, 2009: 96; Banco Mundial, 2011a: 16).

Gracias, igualmente, al acercamiento de posiciones con el DfID y el ISD en lo referente a la integración de la protección social, la RRD y la adaptación al Cambio Climático (Merrien, 2013: párr.15), el Banco Mundial ha desarrollado una agenda propia en este ámbito que tuvo su momento de mayor importancia en la celebración del Seminario Internacional titulado “*Making Social Protection Work for Pro-poor Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation*” celebrado en Marzo de 2011 en Addis Abeba, organizada por el Banco Mundial, el IDS y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA) (Banco Mundial, 2011b).

En el informe final de este seminario, se reconoció que a pesar de las dificultades que puede acarrear el proceso, la integración de la protección social, la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al Cambio Climático es un proceso lleno de coherencia (Banco Mundial, 2011b: 8), lo que debe llevar a evitar aislar las disciplinas en compartimentos estancos y reconocer y aprender de las buenas prácticas que se están llevando a cabo en este campo, no desde la definición de un nuevo sistema, sino compartiendo conocimientos y flexibilizando el diseño de los programas existentes y

orientándolos a las necesidades de los más pobres, además de utilizar sus capacidades y hacerles partícipes de las perspectivas y prioridades (Banco Mundial, 2011b: 8).

El documento “*Climate-Responsive Social Protection*” aparece en este escenario como una respuesta dentro de la *Estrategia del Banco Mundial para la Protección Social y el Empleo 2012–2022*, destinada a apoyar la gestión del riesgo entre las personas y las sociedades con el fin de fomentar la capacidad de resistencia y la oportunidad (Kuriakose *et al.*, 2012: 37). Con este objetivo se pretende evaluar las implicaciones del Cambio Climático en la protección social y profundizar en determinados aspectos, a través del diseño de un marco que pueda ayudar a integrar la protección social desde la perspectiva del Cambio Climático e identificar cómo la protección social contribuye a aumentar la capacidad de resiliencia a los impactos adversos del Cambio Climático. El marco propuesto se denomina “*Climate-Responsive Social Protection*” (CRSP) identificándose determinados principios clave para el diseño y la implementación (Kuriakose *et al.*, 2012: 3), que permitan que los sistemas de protección social evolucionen hacia una dirección más responsable en materia climática, a saber: una planificación consciente basada en el clima; enfoques basados en los medios de vida que consideren la totalidad de los activos y las instituciones disponibles para los hogares y las comunidades; y orientar la acción hacia el largo plazo con el objetivo de conseguir comunidades más resilientes (Kuriakose *et al.*, 2012: 36).

Se quiere reconocer en esta propuesta parte del trabajo inicial de Guhan (1994) y la posterior evolución de Devereux y Sabates-Wheeler (2004) y Davies *et al.*, (2009b), considerando que la nueva estrategia del Banco Mundial de Protección Social y Empleo, destaca la importancia de la protección social para la reducción de la pobreza y su contribución al crecimiento sostenible e integrador (Kuriakose *et al.*, 2012: 5), y su contribución al Cambio Climático a partir de las tres funciones de Guhan (1994: 38) ya mencionadas: *prevención* (diversificación de activos, seguros basados en el clima, y con la construcción de una capacidad de respuesta que pueda ayudar a evitar conductas negativos a la hora de hacer frente a los desastres); *protección* (frente a los desastres y las crisis ligadas al clima a través de transferencias a posteriori, convirtiéndose en una “línea de negocio” importante para el área de Protección Social y Empleo del Banco Mundial); y *promoción* (a través de esfuerzos que mejoren los activos, habilidades, y los

ingresos contribuyendo a la adaptación a largo plazo, facilitando la transición y la diversificación de los medios de vida expuestos) (Kuriakose *et al.*, 2012: 37).²⁶⁰

7.7.1.2. El PNUD

Entre otras agencias que han identificado, aunque de una forma más limitada, las políticas de protección social ante los riesgos e impactos del Cambio Climático, está el PNUD donde por ejemplo, en su *“Informe sobre desarrollo humano 2007-2008”*, dedicado a la lucha contra el Cambio Climático desde la solidaridad (PNUD, 2007), considera la necesidad de superar la pobreza y la desigualdad extrema desde una perspectiva basada en derechos, donde los riesgos que afectan negativamente sobre los ingresos, la alimentación, el empleo, la salud o la educación, implican que las medidas de protección social deban estar bien diseñadas para proteger los derechos en estas áreas además de ofrecer una oportunidad de crecimiento económico (PNUD, 2007: 180). El PNUD propone cuatro aspectos que deben fortalecer las redes de seguridad y protección social de los más pobres: a) programas de empleo, en donde los programas públicos protegen la nutrición y la salud, creando oportunidades y generando, en especial en la agricultura y ante la escasez de alimentos; b) transferencias en efectivo o de alimentos como protección a las comunidades a largo plazo, si están asociadas a objetivos claros de desarrollo humano ayudan a debilitar los mecanismos que convierten los riesgos en vulnerabilidad además de fomentar el desarrollo de capacidades humanas; c) transferencias en tiempos de crisis, pueden salvar de entrar en mayores espirales de pobreza a campesinos afectados por inundaciones, y puede ayudarles a comprar insumos para las siguientes cosechas; y d) transferencias vinculadas con seguros, ya que los hogares más pobres no pueden hacer frente a los impactos del clima, y en donde respuestas desde como la indexación climática pueden ayudar a solucionar algunos de los problemas de acceso a seguros frente a riesgos catastróficos (PNUD, 2007: 180).

7.7.1.3. UNICEF

²⁶⁰ En su aplicación práctica, entre los instrumentos ligados a la protección social que se han probado efectivos en diversos países a la hora de enfrentar el Cambio Climático desde el esquema basado en estas tres funciones, desde la CRSP se identifican: redes de protección o asistencia social en forma de efectivo o alimentos para ayudar a los hogares para responder con flexibilidad a las crisis del clima y los desastres naturales; fondos sociales para ayudar a las comunidades a adaptarse e; intervenciones en las áreas de desarrollo de habilidades, microfinanzas y microseguros y migración asistida y reasentamiento para apoyar los medios de vida productivos y sostenibles.(Kuriakose *et al.*, 2012: 23).

Otra de las organizaciones que está orientando su trabajo hacia ámbitos que llevan a un mayor reconocimiento y aplicación de mecanismos de Protección Social es el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que a través de su Marco Estratégico de Protección Social, y su trabajo específico en beneficio de los derechos y la protección de la infancia, reconoce una mayor relevancia de la protección social debido a la persistencia de la desigualdad y la exclusión, los efectos de la creciente volatilidad de los precios, las amenazas para el desarrollo sostenible que plantea el Cambio Climático y la evolución de las tendencias demográficas (UNICEF, 2012: 16). UNICEF igualmente, ha entrado en colaboración con el Banco Mundial para encontrar puntos de encuentro a la hora de construir sistemas de protección social.²⁶¹

7.7.1.4. El ACNUR

El ACNUR aborda las cuestiones relacionadas con los derechos laborales, la protección social y la generación de medios de vida sostenibles en un escenario de desplazamiento debido a los impactos climáticos o desastres. Por lo tanto, el ACNUR ha comenzado a explorar la idea de utilizar los canales de migración laboral regularizados como “*cuarta solución*” para algunos grupos de refugiados, a partir de las iniciativas regionales en Afganistán y la región de la CEDEAO/ECOWAS (Comunidad Económica de Estados de África Occidental) (Long, 2009: 4; Long, 2010: 9). Este tipo de solución no resolvería las causas de la migración forzada, pero reconocería que la migración laboral puede ser una respuesta adecuada a fin de satisfacer las necesidades económicas de los refugiados. La evolución y el trabajo del Fondo de Protección Social del ACNUR también se alimentarían de parte del enfoque de la organización en este sentido, siendo este Fondo un programa de pequeñas donaciones para la ayuda de los refugiados en proyectos de autoayuda. Se trata de proyectos identificados y ejecutados por los propios refugiados como una forma de hacer frente a los desafíos que enfrenta su comunidad.²⁶²

7.7.1.5. La OCDE

²⁶¹ Expresándose el encuentro en el siguiente trabajo: Rawlings, L., Murthy, S., y Winder, N. (2013), *Common Ground: UNICEF and World Bank Approaches to Building Social Protection Systems*. Joint World Bank/UNICEF publication.

²⁶² El Fondo de Protección Social (SPF por sus siglas en inglés) del ACNUR fue establecido en Malasia en 2009. Más información sobre esta iniciativa en el siguiente enlace: <http://www.refugeeempower.com/> (última visita 25/09/2014)

La OCDE en su análisis de la relación entre protección social y Cambio Climático ha propuesto una serie de recomendaciones en el documento titulado “*Social Protection and Climate Change*” elaborado desde el IDS (Bene *et al.*, 2013) a partir de la evaluación de medidas de protección social como las transferencias en efectivo, los planes de pensiones, los microseguros indexados para el clima, las obras públicas y las transferencias de activos (Bene *et al.*, 2013: 11). Analiza igualmente las diferentes propuestas realizadas desde diferentes ámbitos, como los ya mencionados modelos que integran la protección social, la adaptación al Cambio Climático y las estrategias del RRD, además de la Protección Social Adaptativa o el enfoque del Banco Mundial desde su consideración de las dimensiones sociales del Cambio Climático, u otras estrategias como la *Alianza Africana de Resiliencia al Cambio Climático (The African Climate Change Resilience Alliance)* (Bene *et al.*, 2013: 17). Otro aspecto a analizar es la promoción de la utilización de herramientas de protección social para la diversificación de los modos de vida, dado que uno de los principales problemas relacionados con la pobreza y el Cambio Climático es el alto porcentaje de población rural y pobres cuyos medios de vida son “*sensibles al clima*”, en la agricultura, el pastoreo, la pesca o la silvicultura y son más propensos a ser afectados por el Cambio Climático. En ese sentido, se consideran los beneficios que se podrían obtener del enfoque de la diversificación como el marco denominado *Economía Rural No-Agrícola (Rural Non-Farm Economy-RNFE)* en el marco de la adaptación, y la serie de herramientas de protección social que podrían estimular este marco, ya fuera a través de transferencias de activos o en efectivo, subvenciones condicionadas en educación o formación en actividades no agrícolas, o a través de subvenciones condicionadas a la compra de equipo que permitiera a las personas desarrollar medios de subsistencia no agrícolas (Bene *et al.*, 2013: 19).

Otros aspecto importante que menciona el informe de la OCDE se vincula con la financiación, ya que considera que hasta ahora no hay ningún fondo específico para este ámbito, lo que lleva a recomendar utilizar los fondos dedicados al Cambio Climático, ya fuera en mitigación como adaptación o los más recientes dedicados a “Perdidas y Daños”, además de persuadir a los gobiernos a tomar esta vía (Bene *et al.*, 2013: 8). Por último el documento de la OCDE considera que se pueden proponer nuevos modos de financiación de las acciones de protección social, a través del apoyo a la diversificación

de los medios de vida para que sean menos sensibles al clima, obras públicas para la resiliencia agrícola y la preparación para los peligros extremos (Bene *et al.*, 2013: 9).

7.7.2. Programas de Protección Social y Empleos Verdes por país en un contexto de mayor vulnerabilidad y migración por razones medioambientales y climáticas

Se proponen diferentes ejemplos de aplicación de programas de Pisos de Protección de Social, pero también de otros programas que ejemplifican el enfoque de la OIT en el ámbito de la sostenibilidad en escenarios de degradación medioambiental y aumento de la migración, y las respuestas para gestionar o enfrentar estos desplazamientos, ya fuera mediante el fomento de la capacidad de resiliencia de las comunidades, o a través de una mejor integración de los migrantes en sus lugares de destino. Se proponen también ejemplos de sistemas de apoyo a los ingresos que ofrecen un salario a los hogares pobres a cambio de servicios medioambientales que protegen los bosques y la fauna y flora, o programas que pueden facilitar el acceso a la energía y a las viviendas de eficiencia energética (OIT, 2012a: xi-xii).

7.7.2.1. Pago por servicios ambientales en Costa Rica

Se quiere comenzar con un programa que aplicado a gran escala ha posibilitado los pagos a los agricultores en Costa Rica desde antes del año 2000 (OIT, 2013: 53). El programa de *Pago por Servicios Ambientales (PSA)* se inició formalmente en 1997, siendo una variación de los mecanismos diseñados para contrarrestar la deforestación y degradación ambiental que venía sufriendo el país desde la década de los sesenta (Ortiz *et al.*, 2003: iii). El programa buscaba dar valor a los beneficios ambientales derivados de bosque, influyendo en la percepción de los propietarios para conseguir que las actividades de producción forestal (reforestación, protección, y de manejo de bosques), pudieran ser alternativas de producción económicamente viables y más rentables que las actividades tradicionales de uso de la tierra que requieren la eliminación total del bosque (Ortiz *et al.*, 2003: vii; Montagnini y Finney, 2011: 296). Una evaluación general del programa entre 1996 a 2013 muestra que más de 934.000 hectáreas se emplearon en el programa, generando más de 12.500 contratos, divididos en un 90% como contratos pertenecientes a la modalidad de “Protección del bosque”, un 6% a la modalidad de “Reforestación” y un 3% a la de “Manejo de Bosque”. Igualmente, más

de 4,6 millones de árboles fueron recogidos bajo la modalidad “Sistemas agroforestales” (Ortiz, 2013).

Uno de los debates vinculados a este programa es su efectividad como medio de reducción de la pobreza en los medios rurales, vinculándose su origen a ser un instrumento de redistribución de la riqueza que pudiera fortalecer las economías familiares en medios rurales (Ortiz *et al.*, 2003: vii). Sin embargo, la investigación de Ortiz *et al.*, de 2003 considera que no habría una relación directa entre el Programa y la reducción de la pobreza, aunque los autores encontraron igualmente efectos colaterales que supondrían una mayor incidencia futura del programa en este ámbito (Ortiz *et al.*, 2003: 51). En ese sentido, y como recomendaciones de una posterior evolución hacia el objetivo de que el programa tuviera una mayor incidencia en la reducción de la pobreza, los autores consideraron elaborar unos criterios de selección para continuar desarrollando el programa en base a diversos factores: a) Las áreas geográficas rurales de mayor exposición a desastres naturales b) Las áreas geográficas rurales de mayor vulnerabilidad social a eventos naturales c) Identificación de las áreas geográficas rurales de menor IDS, menor índice talla-peso a los siete años y mayor riesgo social d) Las áreas geográficas rurales de menor composición de capital, de menor inversión privada y pública y de menor intensidad en el uso de mano de obra e) Las áreas geográficas rurales con existencia de cobertura boscosa continua (Ortiz *et al.*, 2003: 53).

Con todo, el mantenimiento del programa en el tiempo ha permitido mostrar su evolución también en cuanto a su incidencia en la reducción de la pobreza, mostrando las evaluaciones más recientes avances en el sentido que se ha conseguido revertir el término de “subsidio” por el de “reconocimiento económico” (Ortiz, 2013), donde el pago a los trabajadores implica una distribución más equitativa de fondos entre ejidos de diferentes tamaños y niveles de pobreza (Porrás *et al.*, 2012: 32), además que los pagos permiten aumentar la ganancia generada por los bosques para así aumentar su competitividad (Porrás *et al.*, 2012: 6). Por tanto, y aunque por ley el PSA no es un programa para la solución de la pobreza, “tiene una obligación de carácter social y económico”, siendo un mecanismo para promover procesos de redistribución de la riqueza y buscar la forma de mejorar los modos de vida de pequeños y medianos dueños de bosque (Porrás *et al.*, 2012: 6, 51).

7.7.2.2. Los Programas “Bolsa Verde” y “Brasil sem miseria”

Entre los programas en los que se basó la propuesta brasileña sobre “*Pisos de Protección Socio-Ambiental*” (MDS, 2012) se encuentran los siguientes Programas nacionales de protección social: “*Fome Zero*” (*Hambre Cero*), como una estrategia impulsada por el gobierno federal para garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada a las personas con acceso limitado a los alimentos; y “*Bolsa Familia*”, que integrado por varios programas de transferencias directas condicionales en efectivo, beneficia a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza en todo Brasil y ha reducido la vulnerabilidad y fomentado el progreso en desarrollo humano de una forma amplia (PNUD, 2007: 181). Estos programas tienen su punto de enganche con la acciones *verdes* a través de compensaciones para personas de bajos recursos afectadas por las políticas de reducción de la deforestación (OIT, 2012a: 56), reconociéndose por el gobierno brasileño como experiencias que reconcilian la protección social con la protección medioambiental, de modo que las transferencias monetarias condicionadas en educación y salud han incorporado un componente de transferencia centrado en la conservación de los bosques, que lleva a que familias en situación de extrema pobreza puedan a la vez ganar un sustento en las zonas donde viven, al mismo tiempo que se promueve la conservación del medioambiente (MDS, 2012: 7).

Estas acciones recibieron su mayor impulso en 2011, cuando como parte de la estrategia presidencial para la erradicación de la pobreza “*Brasil sem Miseria*”, se introdujo el Programa “*Bolsa Verde*”, considerado una subvención verde para incentivar la participación en actividades de conservación del medioambiente de familias pobres que viven en zonas de reserva natural o prioridad medioambiental, aunque contemplaría otros grupos como aquellos asentamientos de reforma agraria diferenciados del medioambiente (OIT, 2013: 108) y que complementaría los programas nacionales *Fome Cero* (*Hambre Cero*) y *Bolsa Familia* (prestaciones familiares) que proporcionan apoyo a los ingresos para los hogares pobres. Como resultado, en septiembre de 2011, 14.737 familias en situación de extrema pobreza que desarrollaban actividades sostenibles recibirían trimestralmente un beneficio de 300 Reales. El objetivo del programa es aumentar los ingresos de estas poblaciones, mientras se fomenta la conservación de los ecosistemas y el uso sostenible de los recursos naturales. Para recibir los fondos, la familia se une al nuevo programa mediante la firma del acuerdo que especifica las actividades de conservación que se desarrollarán para recibir los fondos. Actualmente el

programa beneficia a unas 50.000 familias que viven en el Amazonas, reservas extractivas, bosques nacionales, asentamientos forestales o zonas de comunidades tradicionales. Igualmente, el programa pretende aplicar una mayor diversidad de medidas, como el uso de energía limpia (MDS, 2012: 7; OIT, 2013: 54).²⁶³

Otros programas encaminados a extender la protección social en Brasil a los trabajadores vulnerables del sector informal están vinculados al sector pesquero, donde los pescadores artesanales tienen derecho a un seguro de desempleo, equivalente al salario mínimo mensual, durante los periodos de interrupción de la actividad pesquera con el objetivo de permitir la reproducción de los peces. Entre los requisitos se debe demostrar estar registrados como pescadores en el *Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS)*, pagando las contribuciones correspondientes, además de probar que la pesca es la única fuente de ingresos. En 2010 el número de trabajadores beneficiados alcanzó los 437.400, aunque el programa ha sido criticado ya que podría atraer nuevos trabajadores a la actividad aumentando la pesca o encubrir relaciones con empresas más grandes (OIT, 2013: 68).

Otra de las iniciativas a tener en cuenta en Brasil, y que se encuentran integradas bajo la *Estrategia Presidencial “Brasil Sem Miséria”* ha sido la del sector del reciclaje, donde el movimiento nacional de recicladores de residuos es el mayor del mundo y les permite a través de su acción colectiva llegar a tener ingresos entre tres y cinco veces superiores a los de las personas que realizan esta actividad por su cuenta. El éxito de estas iniciativas está llevando a incorporar a un mayor número de trabajadores a la economía formal, así como a mejorar la eficacia de las políticas de reciclaje, las condiciones de trabajo y los ingresos. En ese sentido, el Gobierno Federal apoya este movimiento y ayuda a la implementación de políticas que pasan por “*el reconocimiento jurídico, el desarrollo de la iniciativa empresarial, los contratos y las instalaciones a cargo del gobierno municipal, los métodos modernos de reciclaje, el desarrollo de competencias y medidas preventivas en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como medidas encaminadas a prevenir y desalentar el trabajo infantil*” (OIT, 2013: 47).

²⁶³ En 2013 se propuso ampliar el número de familias beneficiarias en el Estado nortño de Pará, más información sobre esta ampliación en el siguiente enlace: Gebrim, S. (2013) Mutirão para o Bolsa Verde. Nota de Prensa, 22 Abril 2013. Ministério do Meio Ambiente (MMA) (última visita 27/04/2014) <http://www.mma.gov.br/informma/item/9266-mutir%C3%A3o-para-o-bolsa-verde>

Por último, el programa “*Mi casa, mi vida*” (*Minha Casa Minha Vida – PMCMV*), permite solucionar en parte el déficit habitacional, previéndose la construcción de 1 millón de viviendas para familias de bajos ingresos para finales de 2011, y en donde para el periodo de 2011 a 2014, el Gobierno se comprometió a construir otros 2 millones de viviendas más. Además de las condiciones ventajosas y adaptadas a la situación de las familias más pobres para poder realizar los pagos, las viviendas deberían cumplir ciertos requisitos en materia ambiental, como la recogida del agua de lluvia, el uso de madera certificada, o la obligatoriedad de utilizar calentadores solares de agua en las viviendas de la mitad meridional del país, lo que influiría directamente en el aumento del parque solar nacional, así como la reducción del gasto energético para las familias, y la creación de puestos de trabajo (OIT, 2013: 50, 85).

7.7.2.3. Ley nacional de Garantía del Empleo Rural en India

En la propuesta brasileña de Pisos de Protección Socio-Ambiental se considera que existe una amplia gama de iniciativas que ejemplifican la idoneidad de la propuesta, como el pago de incentivos monetarios para que los activos medioambientales sean preservados o programas de garantía laboral para la generación de empleos verdes (MDS, 2012: 6). Entre estas últimas, se quiere prestar especial atención a un programa reconocido a nivel mundial que es la *Ley Nacional India de Garantía del Empleo Rural (Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme-MGNREGA)*, un ambicioso programa que, ya extendido a la totalidad del país, parte de un enfoque basado en derechos para el desarrollo, incluyendo el derecho al trabajo (Davies *et al.*, 2013: 44). El programa proporciona una seguridad de ingresos a los hogares rurales a través de empleos así como un salario garantizado, siendo referido por la OIT como un programa que muestra la capacidad de la protección social para desarrollar la capacidad productiva rural y la resiliencia al Cambio Climático, además de ser considerada una de las mayores iniciativas de protección social basada en derechos en el mundo. Del mismo modo, la iniciativa incluye en su diseño un componente medioambiental importante, ya que vincula el derecho al empleo público asalariado con la construcción de infraestructura verde, así como la gestión y mejora de los recursos naturales rurales para mejorar igualmente la seguridad de los medios de subsistencia de los hogares marginados de las zonas rurales, siendo la mayoría de las actividades como la conservación de suelos y recursos hídricos, protección contra la sequía, reforestación

(considerándose como uno de los mayores programas globales de reforestación), protección contra las inundaciones, sistemas de irrigación a pequeña escala y horticultura y desarrollo de las tierras. El programa cubre alrededor de 52 millones de hogares, promoviendo la creación de bienes duraderos, activando el desarrollo de alrededor de 600.000 pequeñas localidades indias y ayudando a controlar y reducir la migración desde las zonas rurales a las urbanas (Matta, 2009: 38; MDS, 2012: 6; OIT, 2012a; OIT, 2013: 45, 108).²⁶⁴

Esta ley se define por tres objetivos básicos: acabar con la pobreza en los pueblos garantizando que los más pobres tengan empleo suficiente; mejorar la acción de los gobiernos locales a través de su involucración; y promover la autosostenibilidad de los pueblos apoyando actividades de creación de capital productivo (Matta, 2009: 38). El origen de la iniciativa tiene su origen en la experiencia del Estado de Maharashtra, como respuesta de la sociedad civil a la estrategia de desarrollo “*India Reluciente*” que desatendía a los pobres (Unión Europea, 2010: 63). Sin embargo sus excelentes resultados en cuanto a la estabilización de los ingresos familiares y evitar crisis alimentarias dio paso a una campaña nacional destinada a garantizar “*el derecho al trabajo*” que implicaba también la redacción de una *Ley Nacional* (PNUD, 2007: 180).

Entre sus características, está la canalización de transferencias directas de ingresos a desempleados rurales y subempleados a través de programas de obras públicas dedicadas a la gestión del agua y riego, mejora de los suelos y acceso a los caminos en zonas rurales (OIT, 2012a: 21), garantizando a cada hogar rural de India el acceso a 100 días de empleo por el sueldo mínimo, y en el caso que el Estado no fuera capaz de ofrecer 100 días de trabajo, el hogar tendría derecho al pago del subsidio de desempleo. Según los cálculos, el programa costaría unos 10.000 millones de dólares/año o aproximadamente el 1% del PIB del país (PNUD, 2007: 180; Schmitt y Félix, 2010; OIT, 2013: 45).

Contextualizar este programa, implica recordar que un cuarto de la población india – unos 250 millones de personas– depende de los bosques total o parcialmente para su

²⁶⁴ Un análisis de interés sobre el fenómeno de los desplazamientos inducidos por el clima en la India y las dinámicas migratorias del campo a la ciudad vinculadas es la siguiente lectura: Bhattacharyya, A y Werz, M. (2012), *Climate Change Migration and Conflict in South Asia Rising Tensions and Policy Options across the Subcontinent*. Center for American Progress and Heinrich Böll Stiftung.

sustento; y de éstos, los que residen aledaños a los bosques, que son mayoría, están entre los grupos más pobres y vulnerables. Según Matta (2009: 37), el resultado de este programa en materia de repoblación forestal, supone que la India sea uno de los pocos países del Asia meridional que ha mantenido su cubierta forestal en años recientes, a pesar de la enorme presión que están sufriendo los bosques del país con cerca del 41 por ciento de los bosques sufriendo algún tipo de degradación, el 78 por ciento del área forestal sujeto a un pastoreo intensivo, o el 50 por ciento expuesto a incendios.²⁶⁵

Desde su capacidad para el fortalecimiento de los sistemas de producción local, sus dimensiones sociales y medioambientales, su capacidad de regenerar los recursos naturales y luchar contra la degradación del suelo y la escasez de agua, contribuyendo por tanto a disminuir las causas que contribuyen a la pobreza crónica en áreas donde las familias están por debajo del umbral de pobreza, los empleos generados por el MGNREGA²⁶⁶ caen bajo la definición de empleos verdes de la OIT, ya que estos empleos se consideran decentes, contribuyen a la reducción del impacto medioambiental y al desarrollo sostenible además de apoyar a una estrategia de adaptación al Cambio Climático (MDS, 2012: 6).²⁶⁷ Otro de los factores también a resaltar del MGNEGA, en base a los resultados de estudios independientes, es que a partir de la ejecución exitosa de estos programas se ha llegado a detener los masivos éxodos rurales a zonas urbanas en el distrito de Gorakhpur (Sharma, 2011: 278).

Se considera que el MGNREGA es un paso decisivo en términos de recuperación del capital natural relacionado con la reducción de la pobreza, donde el programa cumple una enorme función económica, social y medioambiental, teniendo entre sus resultados

²⁶⁵ Se considera que un 8 por ciento de las actividades del NREGA abarcan acciones dirigidas a la siembra de árboles y la lucha contra la sequía, aunque se plantea que cabría mayor espacio para hacer de los bosques un factor mayor de crecimiento económico, lo que ha llevado a aumentar la asignación de fondos para reforestación y manejo de cuencas hidrográficas, dados los incrementos que se estiman tanto en el número de empleos a generar como en el incremento de resultados económicos (Matta, 2009: 38).

²⁶⁶ Cubriendo sectores como la producción de alimentos y agricultura; rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura rural; gestión de recursos naturales (bosques y pesca); energías alternativas y eficiencia energética y; construcción y riego, desarrollo de cuencas hidrográficas y acceso rural.

²⁶⁷ Como ejemplos de estos empleos verdes, están los proyectos en el distrito de Karnataka Chitradurga donde el NREGS se centra en la captación de agua y protección contra las inundaciones, con resultados como el aumento en el nivel de las aguas subterráneas, mejoras en la filtración del agua y la fertilidad del suelo, la reducción de la vulnerabilidad a los desastres derivados de las crecidas de las aguas y reducción en la vulnerabilidad de los medios de subsistencia en la zona. Otro ejemplo es el de Madhya Pradesh donde el NREGS contribuye a la reforestación con árboles frutales y hortalizas de siembra realizados por grupos de autoayuda, así como la creación de estanques de agua. Los trabajadores están capacitados para las nuevas técnicas y de suministro de comidas para los niños en las escuelas (Schmitt y Félix, 2010).

el aumento de la disponibilidad de agua y la producción agrícola gracias a un mayor acceso a la irrigación, o generando una mayor diversidad en las cosechas (OIT, 2013: 45) Igualmente, el MGNREGA sirve de apoyo a las diferentes misiones especificadas en el *Plan de Acción Nacional sobre el Cambio Climático*, hasta 2017 en los ámbitos principalmente de la energía solar, la agricultura, el agua y el hábitat, donde el MGNREGA apoya estas misiones con programas de obras públicas centrados en la protección y conservación del medioambiente (OIT, 2013: 90).

7.7.2.4. El Programa Ampliado de Obras Públicas de Sudáfrica

El *Programa Ampliado de Obras Públicas de Sudáfrica* (EPWP, por sus siglas en inglés) es un programa que reúne objetivos combinados de reducción de la pobreza y desarrollo impulsados por la comunidades, ya fuera a través de inversiones en infraestructuras económicas, sociales y medioambientales, así como tiene el potencial de hacer una contribución significativa a la creación de empleo, reducción de la pobreza y desarrollo de competencias (Nzimakwe, 2008: 212). Desde el reconocimiento que el desempleo en Suráfrica obedece a problemas estructurales y no de carácter cíclico, el programa se puso en marcha en 2004, como parte de la estrategia del Gobierno sudafricano para atenuar la pobreza y brindar oportunidades de ingreso mediante el empleo temporal (OIT, 2010d: 42). El programa contribuyó activamente a tal mejora, mediante la promoción del crecimiento económico y el desarrollo sostenible, al generar oportunidades de trabajo temporal para los desempleados y, en particular, los trabajadores de escasa cualificación, combinando las oportunidades de trabajo con la formación y el desarrollo de destrezas, teniendo entre sus objetivos para 2009 emplear un mínimo de un millón de personas durante un período de cinco años, entre las que habría un 40% mujeres, un 30% de jóvenes y un 2% de personas con discapacidad. Al superar las expectativas esta primera fase con 1,6 oportunidades de trabajo creadas, el programa en su segunda fase ha propuesto crear casi cinco millones de oportunidades de trabajo para 2014 (Nzimakwe, 2008: 210; OIT, 2010d: 43; OIT, 2013: 54).

Sin embargo, el programa en su primera fase recibió críticas ya que algunos aspectos de importancia necesitaban mejorar, como la generación de estándares mínimos de trabajo decente, un aumento de la formación entre los trabajadores, un mayor gasto real de los fondos asignados, o un aumento de salarios que pudieran guardar relación con el aumento del coste de vida (Nzimakwe, 2008: 210). Entre las respuestas para paliar

algunos de estos desafíos; la segunda fase del programa se centraría en tres aspectos generales: generación de empleo en el sector público a largo plazo; la generación de empleo basada en proyectos; y la gestión por parte de ONGs de los programas financiados total o parcialmente por el gobierno (Nzimakwe, 2008: 209).

Del mismo modo, entre los sectores identificados para implementar los proyectos y crear oportunidades de empleo, se encontraban los vinculados a la construcción de infraestructuras públicas y el empleo de mano de obra intensiva; el Medioambiente también vinculado a la creación de oportunidades de trabajo en el sector público; los programas sociales públicos, como la atención a domicilio o programas de infancia; o la creación de empleos en sectores económicos (Nzimakwe, 2008: 208). De hecho, se ha observado una evolución en la implementación del Programa, donde desde una inicial vinculación del mismo a las infraestructuras y la construcción en general, el Programa ha evolucionado hacia el uso intensivo de mano de obra en el sector social, los servicios medioambientales, u otros programas multisectoriales de base comunitaria (OIT, 2010d: 46). En ese sentido, se quiere comentar el programa medioambiental «Working for Water» que permite la mejora de la gestión del agua, creando 14 000 puestos de trabajo a tiempo completo equivalentes y con el objetivo de crear otros 10 000 en 2017, además de otros programas que proporcionan empleo a los colectivos más vulnerables y las comunidades locales y que están vinculados a la rehabilitación de los humedales y los bosques, el control de incendios y la producción de energía renovable (OIT, 2013: 54).

7.7.2.5. El Programa de Seguridad Alimentaria (FSP) de Etiopía

La sequía de 2003 llevó a que más de 14 millones de etíopes fueran dependientes de la ayuda alimentaria, evidenciando la directa relación entre sequía y pobreza y los problemas de inseguridad alimentaria que enfrenta el país. Como una respuesta audaz a esta realidad, en Etiopía, la implementación de programas de Piso de Protección Social ha tenido su origen en el análisis crítico de la ayuda alimentaria de emergencia como una respuesta ineficiente a un problema crónico y predecible, sustituyendo en parte este modelo por programas de Protección Social Productiva que proponga transferencias sociales basadas en el empleo (OIT, 2013: 81). Desde esta percepción, y dada la incertidumbre que generaban las peticiones internacionales anuales de ayuda en alimentos, el gobierno de Etiopía en 2005 estableció el *Programa de Seguridad Alimentaria (FSP)* con el objetivo de aumentar la seguridad alimentaria entre las

poblaciones que de una forma crónica o transitoria estaban en situación de inseguridad alimentaria. El método propuesto fue el fortalecimiento de la capacidad de recuperación de los medios de vida rurales proporcionando pequeñas transferencias predecibles en efectivo a los hogares que no pudieran satisfacer sus necesidades mínimas. Además este programa ha desempeñado un papel importante en la mitigación de la vulnerabilidad de los pobres crónicos que cada vez están más expuestos a los impactos del clima, ya que gracias a las transferencias se ha conseguido reducir la vulnerabilidad de las poblaciones en el acceso a alimentos durante los episodios de sequía (Davies *et al.*, 2009b: 207).²⁶⁸

El FSP es un programa múltiple dividido en cuatro subprogramas que pretenden abordar diferentes problemas que enfrentan las comunidades rurales: el principal es el Programa de *Red de Seguridad Productiva (PSNP)* (Kuriakose *et al.*, 2012: 25), siendo el mayor programa de protección social del África subsahariana cubriendo en la actualidad al 10% de la población de Etiopía, pasando los beneficiarios del Programa de 5 millones en 2005 a 8 millones en 2010.²⁶⁹ El programa garantiza 5 días de trabajo hábiles por persona al mes durante la estación seca en obras públicas, a cambio de transferencias de alimentos o dinero en efectivo equivalentes a 4 dólares de los Estados Unidos mensuales por cada miembro de la familia. El objetivo es el de ayudar a proteger los activos de los hogares y suavizar un cambio en el pensamiento más allá de la ayuda alimentaria de emergencia, hacia una red de seguridad más predecible y específica (PNUD, 2007: 180; Davies *et al.*, 2008: 3-4; MDS, 2012: 6; OIT, 2013: 81).

La iniciativa brasileña de Piso de Protección Socioambiental considera como ejemplo este programa, ya que está dirigido a fortalecer y mantener la capacidad productiva mediante la conservación de los recursos naturales, trabajando en las áreas de conservación del suelo y del agua, la gestión forestal y la reforestación y riego en

²⁶⁸ En relación a las tendencias migratorias inducidas por el clima en Etiopía se propone el siguiente artículo: Morrissey, J. (2008), "Rural-urban migration in Ethiopia", *Forced Migration Review* 31: 28-29.

²⁶⁹ Los otros tres programas que complementan al PSNP son el (ii) Programa de Formación de activos del hogar (HABP): complementa el PSNP en ayudar a los servicios de acceso de los hogares que padecen inseguridad alimentaria crónica y construir las habilidades y recursos necesarios para establecer medios de vida viables y diversificadas, (iii) Programa de Reasentamiento: ofrece una combinación de las inversiones comunitarias y el apoyo a las necesidades y medios de subsistencia mínimos de los hogares de aquellos que quieren reubicarse, lo que reduce la presión sobre la tierra en las áreas originales, y (iv) programa de inversiones comunitarias complementarias (CCI): Es un programa de inversión en infraestructuras de capital intensivo (en contraste con los trabajos intensivos en obras públicas del PSNP) que financia inversiones en infraestructura en áreas como el riego, el desarrollo de fuentes de agua, la construcción de carreteras, y la gestión de los pastizales para promover la seguridad alimentaria en distritos con escasez de agua (Kuriakose *et al.*, 2012: 26).

pequeña escala, además de que se combina con la construcción de infraestructuras comunitarias, como escuelas y clínicas de salud, además de transferir fondos a la población que no pueden trabajar, como los ancianos y mujeres embarazadas (Kuriakose *et al.*, 2012: 26; MDS, 2012: 6).

Teniendo en cuenta este programa, Kuriakose *et al.*, (2012) consideran algunas lecciones de importancia que permiten vincular la Protección Social con las respuestas ante el Cambio Climático, entre otras: la focalización geográfica puede ser un medio eficaz para identificar las zonas más vulnerables a los riesgos climáticos y la mayor necesidad de intervenciones de protección social; los programas de obras públicas pueden crear infraestructura resistentes al clima y activos de recursos naturales en el ámbito de la zona a la vez que pueden fortalecer la capacidad de planificación de adaptación en los niveles del gobierno y comunidad local; invertir en programas de implementación gradual vinculados a sistemas de alerta temprana puede salvar las vidas y los medios de subsistencia ante la llegada de impactos climáticos estacionales predecibles; el diseño e implementación de programas flexibles implicará una mejor respuesta a las necesidades de los beneficiarios en tiempos de crisis; los programas de protección social pueden incluir actividades destinadas a ayudar a las familias a desarrollar y diversificar sus medios de vida para construir su capacidad de resistencia ante el Cambio Climático.

7.7.2.6. Programa de desarrollo de tierras altas en Filipinas²⁷⁰

Creado en 2009 por el *Departamento del Medioambiente y Recursos Naturales de Filipinas* este programa pretende proteger al pueblo filipino contra las consecuencias de la crisis financiera mundial y los impactos del Cambio Climático “*transformando la pobreza en autosuficiencia y la degradación en restauración*”, haciendo partícipes del programa a las poblaciones de las tierras altas a través de actividades que permitan conservar, proteger y utilizar de una forma sostenible las áreas boscosas, permitiendo mejorar sus ingresos y mitigar el hambre, además de reforzar la capacidad del país para adaptarse al Cambio Climático. En ese sentido el factor de la actividad forestal tiene un papel fundamental ya que las poblaciones en las zonas altas dependen en gran medida

²⁷⁰ Más información sobre el programa en el siguiente enlace: Forest Management Bureau of the Department of Environment and Natural Resources: Upland Development Program. <http://forestry.denr.gov.ph/SUDP.htm> (última visita 12/04/2014)

de los recursos forestales, además de que los bosques sirven como depósitos naturales de carbono. Desde esta perspectiva, el programa planea generar más de 52.000 empleos tanto en tierras altas como zonas costeras, a través del suministro de insumos agrícolas como semilleros de árboles o fertilizantes orgánicos. A través de esta estrategia, las personas y comunidades dedican su tiempo y energías a la restauración medioambiental, a la vez que reciben ingresos económicos y el apoyo de los programas gubernamentales para la mitigación de la pobreza y del hambre (Atienza, 2009: 42). Igualmente, los programas de promoción de empleos verdes y medios de vida en Filipinas, tienen uno de sus programas de mayor importancia en la iniciativa de construcción medioambientalmente sostenible de viviendas sociales. El éxito de estas actividades ha llevado a la Autoridad Nacional de la Vivienda a expandir estos programas y la utilización de materiales de construcción sostenibles en futuros proyectos de desarrollo de vivienda social, especialmente en zonas afectadas por desastres naturales, donde los planes de reconstrucción y recuperación de las zonas presentan opciones para generar medios de vida más sostenibles a través de la producción de materiales de construcción “verdes” para los mercados locales (Australian Aid/OIT, 2012).

También en Filipinas, se ha puesto en marcha un proyecto conjunto de Naciones Unidas sobre el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades agrícolas a través de mecanismos innovadores de transferencia del riesgo, donde la OIT ha probado sistemas de microseguros y financiación con el objetivo de implementar un enfoque integrado de reducción de peligros vinculados al Cambio Climático. Este proyecto facilitó el acceso al crédito, apoyó a la producción de cultivos y a la obtención de medios de vida alternativos de agricultores del arroz y el maíz vulnerables al Cambio Climático de la zona nororiental de Mindanao, además de mecanismos de ahorro y a seguros formales e informales, basados en índices climáticos. Estos programas permiten que las comunidades vulnerables continúen produciendo, diversifiquen sus fuentes de ingresos, o tomen decisiones más eficaces en función de los niveles de riesgo (OIT, 2013: 81).

7.7.2.7. Programa de Familia Forester en Colombia

Otro programa identificado como ejemplo de los Pisos de Protección Socioambiental por parte de Brasil, es el *Programa de Familia Forester* en Colombia. Este programa parte de la proporción de beneficios monetarios para los más pobres a través de la

conservación y pretende presentar alternativas a las familias rurales que viven del cultivo de coca. Creado en 2003, el programa llegó a cerca de 105.000 familias rurales, brindando opciones de empleo e ingresos a las familias, a través del mantenimiento de las áreas libres de cultivos ilícitos, ejecutar actividades de recuperación, conservación de ecosistemas estratégicos y áreas protegidas y el uso sostenible de recursos naturales, combatiendo los duros efectos sociales y medioambientales causados por la presencia del narcotráfico en la región. El programa colombiano tiene un componente económico, en el que cada familia recibe alrededor de 1.900 dólares al año, un componente social en el que se promocionan modelos asociativos que buscan generar confianza entre los participantes y mitigar el deterioro de las estructuras sociales causados por la ilegalidad, y un componente medioambiental técnico dirigido a la mejora de la gestión ambiental en la comunidad (Giraldo y Lozada, 2008; MDS, 2012: 7).

7.7.2.8. Plan Nacional de Quisqueya Verde en República Dominicana

Este proyecto de inversión social es ejecutado por el Ministerio Ambiente dominicano iniciado en 26 zonas de reforestación distribuidas por todo el país y orientado a mitigar la pobreza extrema y cuyos principales componentes son: forestería social (reforestación con participación comunitaria); creación de bosques de uso múltiple; recuperación de áreas naturales nacionales y municipales; educación ambiental; y mejora de viviendas e infraestructuras de servicios comunitarios. Como objetivo general del proyecto se propuso conservar y preservar las cuencas hidrográficas a través de un amplio programa de forestación y reforestación nacional con participación comunitaria, y entre los objetivos específicos se encontraba la disminución de los niveles de pobreza de la población en la zona rural; reducción de la vulnerabilidad de la población a inundaciones, sequía y derrumbes; y mejora de la función del bosque como sumidero y demás servicios ambientales (MMARN, 2011). Los resultados hasta diciembre de 2010 según el Ministerio de Medioambiente y Recursos Naturales fue de 96.943.750 árboles cubriendo una superficie de un 1.273.698 de tareas²⁷¹ plantadas.²⁷²

²⁷¹ Medida en República Dominicana basada en la superficie agraria que trabaja un jornalero en un día y que equivale a 628,86 metros cuadrados.

²⁷² Para ampliar información sobre este programa: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Rep. Dominicana (MMARN). Plan Quisqueya Verde. (última visita 25/03/2014) <http://www.ambiente.gob.do/IA/Bosques/QuisqueyaVerde/Paginas/default.aspx>

7.7.2.9 Otros programas que aúnan componentes de protección social y empleos verdes frente a los impactos del clima

Microcreditos Grameen Shakti en Bangladesh.²⁷³ Teniendo en cuenta que aproximadamente la mitad de la población de Bangladesh (85 millones de personas) no tiene acceso a la red eléctrica, los microcréditos *Grameen Shakti* son parte importante de la hoja de ruta que en 2010 puso en marcha el Gobierno de Bangladesh para llevar la electricidad a todos los habitantes de Bangladesh, y que ha permitido instalar más de 100.000 sistemas de energía solar en comunidades rurales, llegando a alcanzar alrededor de 1,4 millones de unidades en abril de 2012 y con el objetivo de alcanzar dos millones de sistemas de energía solar para uso doméstico para 2014 (OIT, 2013: 52).

El programa forma a jóvenes y mujeres como técnicos certificados en energía solar y especialistas en reparación y mantenimiento, esperando poder crear 100.000 puestos de trabajo directos para 2015. Existen unos 50 centros de tecnología verde donde se imparte formación a miles de personas, siendo las mujeres las principales beneficiarias, capacitándolas ya fuera para usar correctamente los sistemas de energía solar para uso doméstico o para montar, instalar y asegurar el mantenimiento de esos sistemas (OIT, 2013: 52). Del mismo modo en Bangladesh se están llevando a cabo proyectos que proponen distribuir el riesgo mediante la diversificación de los medios de vida de las personas fuera de las actividades sensibles al clima, como es el caso de la agricultura de subsistencia dependiente de las precipitaciones hacia actividades más resistentes. Como un caso que identifican Davies *et al.*, (2013: 44) que permite apoyar estos procesos de apoyo y diversificación, está el proyecto titulado “*Improving Capacity of Vulnerable Households*” cuyo objetivo es la mejora de la capacidad de resiliencia de los hogares vulnerables en Bangladesh, y más específicamente aumentar la capacidad de las comunidades en el distrito de Gopalganj para adaptarse a los efectos adversos del Cambio Climático a través de la diversificación de los medios de subsistencia.²⁷⁴

Casas de barro y almacenamiento de comida en India y Bangladesh. En esa misma región y a través del informe de Oxfam “*Adapting to climate change*” (Raworth, 2007)

²⁷³ Para ampliar información sobre los Microcreditos Grameen Shakti en Bangladesh se recomienda este sitio web: <http://www.gshakti.org/> (última visita 25/03/2014)

²⁷⁴ Más información sobre dicho proyecto en el siguiente enlace del “Bangladesh Centre for Advanced Studies (BCAS)” (última visita 27/03/2014): http://www.bcas.net/project-details.php?project_id=7&title=Improving%20Capacity%20of%20Vulnerable%20Households:%20A%20BCAS-CARE-RVCC%20Partnership%20Project

se explica cómo los socios locales de esta organización en India llevaron a cabo un programa para fortalecer los cimientos de 600 casas de barro susceptibles de ser inundadas por un coste de 70\$ por casa, así como el programa en Bangladesh de CARE financiado por la *Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA)* ha trabajado con ONG locales para apoyar a las comunidades en la adopción de estrategias de vida más resistentes a las inundaciones, a través del almacenamiento de comida en lugares a prueba de inundaciones, almacenando agua de lluvia, o creando huertos flotantes en zonas anegadas (Raworth, 2007: 19).

Fondo de Contingencia en Vietnam y plantación de manglares. En Vietnam un programa importante es el Fondo de Contingencia ante las situaciones de hambre previas a las cosechas y de atención a desastres. El programa aparece como la única estrategia de protección social accesible para muchos hogares pobres en zonas que han sufrido desastres naturales, como el tifón 'Linda' en 1997, las inundaciones en la región central en 1999, o las inundaciones del Mekong de 2000 y 2001, prestando asistencia a corto plazo a los hogares, por lo general en forma de ayuda alimentaria (o dinero en efectivo para comprar alimentos) durante la temporada baja antes de la cosecha. Sin embargo, algunos de los problemas identificados se centran en el desvío de fondos en los casos en que no se producen catástrofes, lo que crea una insuficiencia de recursos cuando los desastres tienen lugar en el delta del Mekong (Schmitt y Félix, 2010). En este mismo país, y como una actividad que tiene como objetivo proteger las costas y las poblaciones de la subida de las aguas, otra acción a resaltar es la llevada a cabo por la Cruz Roja en Vietnam que junto con las comunidades locales protegieron aproximadamente 100 kilómetros de protección de diques marítimos y fluviales a través de la plantación de manglares.²⁷⁵

Programas de transferencias en efectivo en tiempos de crisis vinculados a seguros. El PNUD también identifica otros mecanismos de protección social como transferencias en efectivo, en tiempos de crisis o vinculadas a seguros, permitiendo estas transferencias que las comunidades más pobres enfrenten con mayores capacidades los impactos, tanto climáticos como otras crisis medioambientales en zonas rurales.

²⁷⁵ Más información sobre el programa en: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) (sin fecha). *Case study- Mangrove plantation in VietNam: measuring impact and cost benefit*. Ginebra. http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/reducing_risks/Case-study-Vietnam.pdf (última visita 27/04/2014)

En el primer grupo de transferencias en efectivo, el programa *Progres-a-Oportunidades* de México se dirige a los municipios más pobres del país, realizando transferencias condicionadas a que los padres mantengan a los hijos en la escuela y reciban controles periódicos de salud; la *Red de Protección Social de Nicaragua* y el *Programa de Asignación Familiar de Honduras*, protegen a la infancia a través de transferencias condicionadas a las familias y protegen a las familias frente a crisis como la caída del café o las crisis agrícolas; en África el programa experimental en Zambia denominado Kalomo, entrega entre 6 y 8 dólares al mes al 10% de los hogares más pobres del país, con el objetivo de cubrir una comida al día, alejando de la pobreza extrema a estos hogares. Los resultados positivos del programa revierten en una mejor nutrición, mayor asistencia a la escuela e inversiones en semillas y ganado (PNUD, 2007: 181).

Con respecto a las transferencias en tiempos de crisis el informe del PNUD reconoce diversos programas como el llevado a cabo en Malawi que subvenciona paquetes productivos de semillas y fertilizantes con el objetivo de superar la sequía de 2005; el programa de Oxfam junto con el gobierno y organizaciones locales, que combinaba créditos y transferencias en la región de Gao en Mali tras la sequía durante 2005 y 2006, y que tenía como objetivo principal construir pequeñas instalaciones de conservación de agua, donde los contratos de los trabajadores locales se pagaban la mitad en efectivo con la otra mitad dedicado a créditos para adquirir artículos esenciales, como semillas, otros insumos, ganado y gastos escolares; o el programa en Kenya que frente a la venta desesperada de ganado debido a la escasez de forraje durante las sequías, propuso transportar el ganado para la venta fuera de las zonas de sequía con el objetivo de poner un suelo al precio de la venta del ganado (PNUD, 2007: 181).

Las transferencias vinculadas con seguros, enfrentan el problema de las limitaciones que tienen los hogares pobres para acceder a los mismos, en especial debido a que las primas aumentan junto con el riesgo. La indexación climática aparece como una solución a este problema además de las ayudas gubernamentales a los hogares para hacer frente a esos riesgos. El PNUD propone como ejemplo el programa *Afat Vimo*, que en la India y como parte de la Iniciativa regional de transferencia de riesgos, llegó a cubrir a 5.000 familias de bajos ingresos contra 19 tipos de desastres con un costo de la prima de unos 5 dólares anuales (PNUD, 2007: 183-4).

CAPITULO 8. LA PROTECCIÓN SOCIAL Y SU INTEGRACION CON LOS MECANISMOS DE MIGRACION LABORAL COMO RESPUESTA A LOS DESPLAZAMIENTOS HUMANOS INDUCIDOS POR EL CLIMA

8.1. La Protección Social como un mecanismo activador de la resiliencia frente al Cambio Climático y como política a potenciar que facilite la migración como una estrategia de adaptación

8.1.1. La protección social como mecanismo para aumentar la resiliencia y evitar las migraciones inducidas por el clima

A partir de los casos propuestos con anterioridad, se pueden reconocer los sistemas de protección social como mecanismos que aumentan la resiliencia de las comunidades, reduciendo la vulnerabilidad de las mismas frente a los impactos del Cambio Climático, fijándolas de una forma más segura a sus hogares y medios de vida, y evitando hasta cierto punto el desplazamiento de las mismas. Este aspecto se ha reconocido igualmente desde diferentes autores y organismos, y aunque no ha sido objeto de estudio en profundidad, si ha sido reconocido desde diferentes publicaciones de la OIT.

Sánchez y Poschen reconocen la importancia de la protección social a partir de los cada vez más frecuentes e intensos desastres naturales, en especial en situaciones y lugares que enfrentan una carencia evidente de mecanismos de seguridad social adaptados o renovados. En estos contextos, se reconoce la posibilidad del desencadenamiento y la aceleración de los flujos migratorios, aumentando las tensiones y la inestabilidad política existentes. Se considera que frente a este tipo de crisis, los mecanismos de protección social harían de las sociedades locales más resistentes, como factor de importancia en la adaptación de los medios de vida a las nuevas realidades, en vez de centrar la acción en operaciones de socorro a corto plazo (Sánchez y Poschen, 2009: 10). El fortalecimiento de los sistemas de seguridad social como mecanismos para evitar que las personas migren al enfrentarse a los desastres relacionados con el Cambio Climático, es un argumento defendido igualmente por la Junta de Jefes Ejecutivos de las Agencias de Naciones Unidas, reconociendo también la necesidad de la participación en estas situaciones de las organizaciones de empleadores y trabajadores en todas las fases, desde la identificación de los posibles impactos, en el proceso de implementación, y formando planes de adaptación informados y efectivos (UNCEB, 2009: 19). El Informe a la Conferencia Internacional del Trabajo de 2013 titulado *“El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes”* reconoce a partir de los ejemplos de países

anteriormente expuestos como la India o Brasil, como los sistemas nacionales de seguridad social, incluidos los pisos de protección social, contribuyen en gran medida a fortalecer la resiliencia de las personas, además de reforzar su capacidad de adaptación y permitirles aprovechar nuevas oportunidades económicas además de brindarles la oportunidad de adoptar prácticas sostenibles (OIT, 2013: xix, 109).

El Informe Foresight desarrolla este enfoque desde el visionado de todo el proceso, y el reconocimiento que el diseño e implementación de políticas medioambientales y de desarrollo que pudieran pretender disminuir la frecuencia de los cambios medioambientales no es suficiente para enfrentar los desplazamientos humanos vinculados al Cambio Climático, sino que una gama más amplia de políticas deben desarrollarse, ya que no existe una solución única. A ese respecto, el Informe considera la necesidad de aumentar la resiliencia de las comunidades para reducir la necesidad de migrar, proponiendo una serie de respuestas, que entrelazadas, permitirán evitar estos desplazamientos hasta cierto punto: la primera pasaría por frenar el ritmo de los cambios medioambientales a través de la mitigación; la segunda se centraría en la adaptación, mediante la mejora de la capacidad de respuesta ante eventos climáticos peligrosos y la degradación de los servicios medioambientales; y el tercer grupo serían medidas que permitieran aumentar la resistencia a la pérdida, mediante la mejora de los medios de vida, la provisión de seguros y los regímenes de protección social (Foresight, 2011: 133). Este tercer grupo de medidas como políticas que promueven la resiliencia a largo plazo de las comunidades y los hogares frente a los cambios ambientales, debería considerarse en el mismo plano de importancia que las dos primeras (Foresight, 2011: 21), ya que tienen la capacidad de hacer que las personas y las comunidades sean capaces de absorber los choques, regenerar sus sociedades y resistir a los cambios medioambientales (Foresight, 2011: 129).

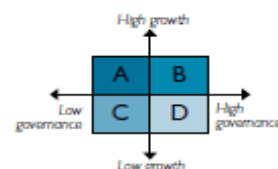
Fig.8. Tabla elaborada por el Informe Foresight (2011: 219) que muestra la resiliencia de las políticas ante la migración inducida por el cambio medioambiental.

Table 6.3: Resilience of policies in affecting migration influenced by environmental change

Type of policy (below)/Scenario (right)	A	B	C	D
<i>Slowing the rate of change</i>				
Climate mitigation policy (2030 timeframe)				
Climate mitigation policy (2060 timeframe)				
Addressing land degradation (2030 and 2060)				
<i>Reducing the impact of environmental change through adaptation (2030 & 2060)</i>				
Forecasting, warning and emergency actions – Short-term forecasting – Seasonal climate forecasting – Decadal forecasting – Warnings and emergency actions				
Protection against events – structural measures				
Reducing exposure – non-structural measures				
<i>Increasing resilience to environmental change (2030 & 2060)</i>				
Measures to enhance livelihoods – (excluding micro-finance, for which there is limited evidence per se)				
Insurance schemes				
Social protection schemes				

Key

	High effectiveness
	Moderate effectiveness
	Neutral effectiveness
	Moderately counter productive
	Highly counter productive



Desde su propuesta de diseño de escenarios que evalúen la resiliencia de las políticas que afecten a la migración influenciada por los cambios medioambientales, y según la división de medidas propuesta por el Informe en unos horizontes temporales basados en los años 2030 y 2060, se consideran los mecanismos de protección social como herramientas de *alta efectividad* (fig.8) bajo escenarios de alta gobernabilidad, ya fuera con crecimientos altos o bajos, y de una *efectividad moderada* en escenarios de baja gobernanza con crecimientos altos o bajos, lo que implica que las políticas que empoderan al individuo es probable que sean más eficaces y resilientes en diferentes escenarios de futuro (Foresight, 2011: 145). Este análisis denota igualmente, que la gobernabilidad, aunque de importancia para todas las políticas, se reconoce como de una gran importancia para los mecanismos de protección social, en especial con respecto a los mecanismos aseguradores que serán mucho más eficaces en contextos de alto crecimiento, sobre todo debido a las dificultades que pueden tener las personas más pobres para adquirir estos productos (Foresight, 2011: 146). Estos aspectos vinculados a la gobernabilidad y el buen diseño de los mecanismos de protección social se reconocen igualmente desde la OIT, ya que uno de los riesgos vinculados a los impactos del

Cambio Climático puede ser el aumento de las presiones sobre los sistemas de seguridad social, lo que en el caso que estos mecanismos no fueran capaces de hacer frente a estas situaciones, podría suponer un aumento de la inestabilidad política y de los flujos migratorios (Harsdoff *et al.*, 2011: 25).

No se quiere dejar de confrontar esta coincidencia desde diversos ámbitos en identificar los mecanismos de protección social como importantes a la hora de aumentar la resiliencia y frenar la migración frente a los impactos del Cambio Climático, con argumentos que entienden estos intentos por aumentar la resiliencia como ejemplos de maladaptación al Cambio Climático, que podrían suponer unas consecuencias más negativas que la propia migración con el paso del tiempo. Desde la OCDE se considera este argumento, dado que no se puede asumir que las políticas de protección social mejoren sistemáticamente la capacidad de adaptarse al Cambio Climático de las comunidades. De hecho, en algunos casos puede llevar a una maladaptación, dado que pese a aumentar la resiliencia de los hogares en zonas propensas a la degradación del clima en un horizonte temporal limitado, frente a una incidencia mayor del Cambio Climático estas estrategias quedarían en evidencia, considerándose como estrategias de adaptación más apropiadas a largo plazo aquellas orientadas al reasentamiento de las poblaciones en zonas menos peligrosas (Bene *et al.*, 2013: 20).

Esta disyuntiva sobre cuál debe ser la decisión de las comunidades sobre si quedarse en sus lugares de origen o abandonarlos ante la incidencia continua o intermitente de un impacto medioambiental aparece como recurrente en las propuestas del informe Foresight. Se considera que la construcción de la resiliencia en los lugares vulnerables es un argumento de gran peso para proponer que las comunidades dispongan quedarse. Los argumentos giran alrededor de como la mejora de los medios de vida, la provisión de seguros o los mecanismos de protección social, suponen una opción real para que las poblaciones se queden, sobre todo en zonas rurales que se vienen igualmente beneficiando por sistemas de agricultura climáticamente inteligente como la promoción de cosechas resistentes a las sequías y las salinización y en general la promoción de la agricultura y la pesca (Foresight, 2011: 198), junto con prácticas de diversificación²⁷⁶ de

²⁷⁶ Una de las reflexiones que se pueden vincular a este enfoque es el propuesto por Davies *et al.*, (2009b: 212), donde demandan más investigación dado que las medidas de protección social y de reducción del riesgo de desastres destinadas a limitar los daños de golpes y tensiones puede no ser suficiente en el largo

ingresos que lleven a opciones de desarrollo económico rural no agrícola como los empleos verdes (PNUMA *et al.*, 2008b), que aparecen como factores de gran importancia, viéndose igualmente apoyados por un compromiso e inversiones evidentes en formación (OIT y CEDEFOP, 2011).²⁷⁷ La OIT reconoce igualmente, la migración como una estrategia importante para mantener unos niveles de ingreso, en especial cuando no se cuenta con asistencia para reforzar *in situ* la resiliencia frente al Cambio Climático. En ese contexto, para los que disponen de activos, en particular educación y competencias profesionales, la migración representa una oportunidad; para los que carecen de ellos, la migración aboca a las familias a la marginalidad y les impide acceder a condiciones de vida decentes (OIT, 2013: 77).

Pero también otro aspecto que se considera es como la propia migración incide en la decisión de las comunidades por quedarse, ya que los miembros migrantes de las familias y las comunidades residentes en zonas urbanas son parte del proceso de inversión en las zonas rurales y la agricultura; ya que a través de sus vínculos económicos, como las remesas, pueden ayudar a crear las condiciones económicas y sociales que mantengan y refuercen la capacidad de resistencia, el crecimiento, y la transformación de las zonas rurales, evitando desplazamientos aún mayores (Foresight, 2011: 183, 196). Del mismo modo, el reconocimiento de los derechos a los servicios básicos y la protección social, junto con otros derechos como los de propiedad, tanto en los lugares de origen como las comunidades de destino, supondrían una mayor migración circular, permitiendo que los migrantes pudieran regresar con menos riesgos a sus lugares de origen en caso que la crisis afectara las economías de los países receptores y fuera necesaria la liberación de la presión sobre los mercados de trabajo locales (Foresight, 2011: 183).

Es decir, y dado que el impacto de eventos climáticos extremos no puede ser eliminado totalmente, y a pesar que es de gran importancia construir la resiliencia de las comunidades futuras a través de medidas para mejorar los medios de vida rurales, proporcionar seguros y desarrollar mecanismos adaptados de protección social; la migración aparece como un factor de gran importancia en las estrategias de adaptación

plazo, lo que implica un mayor trabajo sobre cómo reducir la dependencia de las actividades de los medios de vida vinculadas al clima, y hacer de las mismas estrategias propias de adaptación.

²⁷⁷ Donde una de las mayores inversiones debe dedicarse a la formación, tanto en países desarrollados como en desarrollo (OIT, 2012a: 26).

al Cambio Climático, lo que debería ser considerado por los responsables políticos (Foresight, 2011: 147).

8.1.2. La protección social como un mecanismo adaptado para proteger a las poblaciones desplazadas por el Cambio Climático

Desde la comprensión de la migración como una estrategia de adaptación, la protección social también tendría un papel fundamental. De hecho, en el informe de la OCDE (Bene *et al.*, 2013) se reconoce que a partir del marco expuesto de la Protección Social Adaptativa, se ha generado una nueva comprensión de la resiliencia, así como de la migración y la protección social y las implicaciones de las mismas en un contexto de rápido Cambio Climático (Bene *et al.*, 2013: 5), considerándose el trabajo de Deshingkar *et al.*, (2013) que vincula el enfoque de la Protección Social Adaptativa con la migración a través del estudio de casos en Etiopía, Kenia, Tanzania y Malawi. Entre las conclusiones que se consideran más importantes de este estudio está el reconocimiento de otro de los escenarios del informe Foresight, reconociendo que las personas que decidan permanecer en sus hogares frente a la degradación climática serán más vulnerables en el caso del empeoramiento de las condiciones (Foresight, 2011: 22, 54), aunque estos riesgos pueden ser mitigados hasta cierto punto a través de programas de protección social que influyen en la diversificación de las fuentes de ingreso, como las transferencia de efectivo y los programas de crédito asociados. En estos casos, los beneficiarios de estos programas estarían en mejores condiciones que los no beneficiarios, que caerían en situaciones de empeoramiento de sus condiciones de vida ante la imposibilidad de poder diversificar sus medios (Deshingkar *et al.*, 2013: 4). Del mismo modo Deshingkar *et al.*, (2013: 4) consideran que la reducción de la migración rural-urbana no debe ser un objetivo, por lo que en vez de diseñar políticas de control de la población, la protección social debe proporcionarse a los migrantes que del campo se dirigen a los entornos urbanos con el objetivo de reducir su vulnerabilidad frente a los riesgos que puedan enfrentar en las zonas de destino, dado que las poblaciones migrantes pueden estar expuestas a condiciones climáticas más peligrosas en sus nuevos destinos (Adger *et al.*, 2014: 13).

El Informe Bachelet reflejando la iniciativa de los Pisos de Protección Social, y su aproximación basada en derechos, considera esta visión en términos parecidos a los de

Deshingkar *et al.*, a partir de la vinculación de aspectos como la pobreza, el cambio medioambiental y la migración. En ese sentido, el informe reconoce que dado que la migración internacional es una respuesta natural a la pobreza y los desastres medioambientales, los grupos vulnerables que toman la decisión de migrar necesitan de sistemas de protección social adaptados, con el objetivo de que los migrantes puedan ser protegidos y acogidos tanto en los lugares de destino, como en el caso del retorno a sus lugares de origen (OIT, 2011d: 33). De este modo, el informe identifica el aumento, como consecuencia del Cambio Climático, de una mayor migración que va de zonas rurales a entornos urbanos en busca de oportunidades socioeconómicas, y como los PPS, a pesar de las dificultades que puedan surgir, pueden facilitar esa transición tanto de individuos como sociedades, ya fuera por su efecto directo al garantizar la seguridad en los ingresos, o a través de su influencia y programas en el desarrollo de infraestructuras básicas, servicios y empleo (OIT, 2011d: 34). Por último, y teniendo en cuenta la incidencia futura de los Pisos de Protección Social, desde el Informe Bachelet, al identificar situaciones socioeconómicas que actúan como activadores de la migración y que necesitan un especial enfoque desde los PPS, se considera el aumento de la pobreza, los desastres medioambientales, la represión política o la guerra, evidenciándose por tanto la necesidad de adaptar los sistemas de protección social a estas situaciones tanto en los países de destino como en el momento del retorno (OIT, 2011d: 33), ya que la protección social ofrece una seguridad en los ingresos para los trabajadores pobres y desplazados, así como la posibilidad de adquirir competencias profesionales y una mayor movilidad (OIT, 2013: xix).

El Informe Foresight desde su propuesta de creación de escenarios, que reconozcan la efectividad de políticas en el reconocimiento de las oportunidades inherentes a la migración influenciada por el cambio medioambiental como una estrategia de adaptación, considera que una política de inversión para hacer las ciudades más accesibles y atractivas para los migrantes, a través del acceso a derechos de propiedad, protección social, servicios públicos o la expansión de las propias ciudades, se considera como una acción de alta efectividad en un escenario de alto crecimiento y alta gobernabilidad, y de una efectividad moderada en situaciones de alto crecimiento y baja gobernabilidad y bajo crecimiento y alta o baja gobernabilidad (Foresight, 2011: 186).

Entendiendo que los desplazamiento inducidos por el clima tienen un impacto significativo en el crecimiento económico, la seguridad humana y la protección social (Foresight, 2011: 15) y del mismo modo, los retos geopolíticos asociados con estos desplazamientos giran en parte en torno a cuestiones de personalidad jurídica y de protección, pero también alrededor de los aspectos comentados de seguridad humana, protección social, salud y el desarrollo, en especial con respecto a los desplazados internacionalmente (Foresight, 2011: 117), se debe considerar que cualquier enfoque coherente a nivel internacional y orientado a proteger las necesidades de las personas desplazadas tienen que considerar no sólo las organizaciones y las respuestas centradas en aspectos humanitarias y de emergencia. Por lo tanto, una perspectiva orientada a entender la protección como la creación de estructuras y sistemas que puedan actuar como salvaguardas sociales y medioambientales, tanto desde una perspectiva anticipatoria, como también en la elaboración de las respuestas a las consecuencias, durante la transición y en la llegada a las comunidades de acogida, se hace más que necesaria. En ese sentido, las incertidumbres que plantean estas transiciones, así como otras que aún están por analizar más a fondo, muestran la necesidad de desarrollar mecanismos de protección social individuales y colectivos. Por tanto, y ya fuera en las áreas rurales, donde la cobertura de protección social es muy limitada, como en los entornos urbanos, las medidas de apoyo al ingreso y más generalmente de protección social se hacen más que necesarias, sobre todo si el objetivo es también contextualizar este tipo de situaciones como migraciones laborales bajo un marco de transición hacia una economía más sostenible, y en donde los trabajadores más vulnerables, en muchos casos migrantes, necesitan una ayuda que pueda limitar sus dificultades para integrarse en los procesos de ajuste que implica la transición (OIT, 2012a: 36).

Entre los elementos que proponen Heltberg *et al*, (2008) al trazar respuestas ante el Cambio Climático para el continente africano desde la política social, además del uso de fondos sociales en actividades adaptativas o la mejora de las redes de seguridad social para hacer frente a los desastres naturales y las crisis climáticas, está el facilitar los cambios necesarios en los medios de vida a través de desarrollo de habilidades, micro finanzas y migración asistida. Los autores consideran que a medida que disminuye la productividad de muchos de los medios de subsistencia basados en los recursos naturales, la transición hacia nuevos sectores y áreas urbanas puede necesitar apoyos. En este sentido, y considerando el necesario enfoque multisectorial requerido para

enfrentar con garantías esta situación, la protección social se propone como un factor fundamental, ya que puede contribuir a través de la capacitación y el desarrollo de habilidades, iniciativas vinculadas a las microfinanzas, así como mediante la gestión más ordenada de la migración, así como propiciando un acceso más seguro y fácil a las remesas (Heltberg *et al.*, 2008: 7).

En esta discusión se ha identificado la investigación desarrollada por Johnson y Krishnamurthy titulada *“Dealing with displacement: can social protection facilitate long-term adaptation to climate change?”* (2010), donde debaten como desde la protección social se pueden gestionar y reducir los riesgos de los desplazamientos inducidos por el Cambio Climático. Como un pilar en su argumentación, los autores consideran que el desarrollo de modelos de transferencias en efectivo y de activos, junto con otras formas de protección social pueden romper el ciclo de la vulnerabilidad y pobreza y desactivar la opción de la migración en ciertos casos o servir como un punto de apoyo importante en el caso que esta sea la única opción posible (Johnson y Krishnamurthy, 2010: 648). En este último caso, identifican siete posibles formas en que las transferencias de efectivo, transferencias de activos y transferencias monetarias condicionadas pueden utilizarse para facilitar la migración económica vinculada a problemas medioambientales: 1) pueden conectar a los posibles migrantes con mercados de trabajo fiables y sostenibles en países y regiones receptores 2) y ayudarles a obtener las habilidades y acreditaciones que les permitan participar en los mercados laborales; 3) pueden subvencionar los gastos legales y administrativos durante la adquisición formal de acreditaciones, tanto en las jurisdicciones de envío y recepción; 4) además de poder cubrir los costos de la reubicación, proporcionando una compensación por los activos, ingresos y beneficios de la asistencia social gubernamental perdidos como consecuencia del reasentamiento; 5) las transferencias en efectivo y las condicionales de dinero en efectivo pueden subsidiar los costos reales de reubicación; 6) se pueden proporcionar seguros, como microseguros que ayuden a cubrir los riesgos asociados con la migración nacional e internacional, y que se adapten a las necesidades específicas de las poblaciones desplazadas por los impactos del Cambio Climático en zonas vulnerables, además de asegurar los activos, como tierras, viviendas, ganaderías, reservas de alimentos y otros; y 7) los sistemas de transferencias en efectivo, pueden apoyar a las redes sociales que faciliten la migración, conectando

diásporas con las poblaciones en las regiones vulnerables (Johnson y Krishnamurthy, 2010: 653).

Sin embargo, un aspecto que se aprecia como fundamental en las conclusiones de Johnson y Krishnamurthy parte del análisis de las transferencias en efectivo y activos (como alimentos) que son generalmente diseñados para satisfacer necesidades a corto plazo en caso de catástrofes repentinas o en caso de fracasos en la provisión de ayuda social como durante las sequías, y las transferencias de activos y efectivos condicionales, que tienen una visión más a largo plazo basándose en un resultado a una política concreta como nutrición, educación o sanidad (Johnson y Krishnamurthy, 2010: 652). De este modo, y partiendo de la lectura que hacen de Teichman (2008)²⁷⁸, consideran que los esquemas de transferencia de activos y dinero en efectivo no pueden ser el eje de un cambio sistémico y estructural, en especial en escenarios vinculados a los desplazamientos derivados del Cambio Climático. La reflexión por tanto les lleva a considerar que los programas de protección social sólo proporcionan una capacidad limitada de medios para promover la inmigración económica, lo que implica reforzar la necesidad de generar compromisos evidentes en cuanto a los derechos de los migrantes (Johnson y Krishnamurthy, 2010: 654). En ese sentido, ganan importancia las normas que desde un enfoque basado en derechos como el ya comentado Marco Multilateral de la OIT para las migraciones laborales, podrían facilitar y harían más eficiente la gestión de las migraciones inducidas por el clima, en el caso de que esta fuera la única respuesta posible ante presentes y futuros impactos del Cambio Climático. El Informe Foresight, sin identificar el Marco multilateral de la OIT pero señalando su esencia, reconoce que las cuestiones jurídicas e institucionales que garanticen el derecho de los migrantes, como el acceso a los servicios, vivienda, derechos de propiedad y protección social, deben ser similares a los de los locales, además de otras acciones que permitan la expansión de las ciudades para dar acogida a los migrantes y que implicaría un cambio en los patrones de gasto público, con un aumento de las partidas hacia la reducción de la pobreza entre los migrantes en las ciudades, y el fortalecimiento de los medios de subsistencia de la población rural migrante establecida en entornos urbanos frágiles, de modo que les permitieran adaptarse mejor al Cambio Climático (Foresight, 2011: 182).

²⁷⁸ A partir del siguiente artículo: Teichman, J. (2008), “Redistributive conflict and social policy in Latin America”. *World Development* 36-3, 446-460

8.2. Respuestas desde los mecanismos de migración laboral en el contexto de los desplazamientos inducidos por el clima

Establecer una relación que vincule la perspectiva basada en derechos con el reconocimiento de los trabajadores migrantes en un escenario de mayores migraciones como causa del Cambio Climático tiene en la explicación del Relator Especial de los derechos humanos de los migrantes en su informe ante la Asamblea General de las Naciones Unidas un primer punto de apoyo: *“Por último, los derechos de todos los migrantes, incluidos los inducidos por factores medioambientales, cualquiera que sea su estado, deben ser reconocidos formalmente, y una relación sostenible entre estos individuos y la sociedad de acogida deben ser definidos y controlados por las instituciones nacionales e internacionales pertinentes. Para los trabajadores migrantes temporales, esto debe incluir derechos equivalentes a los de los trabajadores locales. Como todos los migrantes inducidos por el medioambiente deben ser reconocidos como parte integrante de la sociedad de destino, las autoridades públicas, con la ayuda de organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, deben aplicar políticas específicas dirigidas a sus necesidades específicas”* (SRHRM, 2012: 12).

La OIT se reconoce como un Organismo Internacional que tiene un valor único, dado su enfoque basado en derechos y su trabajo en pos de promover un trato justo para todos los trabajadores migrantes, al enfrentar los desafíos que pueden conllevar los problemas medioambientales y el Cambio Climático (OIT, 2010e: 222). A tal respecto, reconocer y proponer la migración como una estrategia adaptativa adecuada, en un escenario global que muestra como el Cambio Climático se está convirtiendo en un activador de importancia de la migración, puede tener en las convenciones de la OIT una serie de directrices y normas apropiadas para guiar estos procesos migratorios (Harsdoff *et al.*, 2011: viii), reclamándose que estos aspectos sean reconocidos en el futuro debate y acción de la organización, así como el incremento de la colaboración con otras organizaciones en este ámbito (Harsdoff *et al.*, 2011: 51).

Lene Olsen resalta dos convenciones, que considera como importantes, frente a las demandas de la CMNUCC de mayor cooperación por parte de todos los países y su participación en una respuesta internacional efectiva frente a los desplazamientos

(Olsen, 2009: 18): el Convenio N° 97 de 1949 (revisado)²⁷⁹, que requiere que los Estados adopten medidas apropiadas dentro de su jurisdicción para “*facilitar la salida, el viaje y el recibimiento de los trabajadores migrantes*”; y el convenio sobre los trabajadores migrantes N°143 (disposiciones complementarias) 1975, adoptado para fomentar la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores migrantes y así superar la discriminación y el déficit de trabajo decente entre los trabajadores migrantes. Olsen resalta que en la segunda parte de este último Convenio, en su artículo 10 se establece que:

“Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se compromete a formular y a aplicar una política nacional destinada a promover y a garantizar, por los métodos adaptados a las circunstancias y usos nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y profesión, seguridad social, derechos sindicales y culturales y libertades individuales y colectivas para las personas que, en su condición de trabajadores migrantes o como miembros de su familia, se encuentren legalmente en su territorio”.

Lo que le lleva, dado el conocimiento actual del aumento de flujos migratorios debido al Cambio Climático entre otros factores, a resaltar la importancia de discutir, ratificar y buscar la forma de implementar estas convenciones (Olsen, 2009: 19). La cuestión gira igualmente sobre la necesidad por parte de los gobiernos de proporcionar salidas legales y una visión cooperativa para los migrantes laborales, generando formas planificadas y bien gestionadas de migración evitando mecanismos irregulares e inseguros, lo que repercutiría positivamente en las opciones de adaptación de los hogares más vulnerables y en riesgo de sufrir carencias alimentarias (Bardsley y Hugo, 2010; Foresight, 2011: 105; McLeman, 2013: 248). Pero existe también la duda, tal y como expresan Bardsley y Hugo (2010: 256), sobre si la mejora de la gobernanza de los sistemas internacionales de migración laboral implicará enfrentamientos con los intereses establecidos creados que operan tanto dentro como fuera de los sistemas legales existentes, y a menudo no a favor de los intereses de los migrantes o del desarrollo en las comunidades de origen. Las respuestas a estas realidades no hacen sino volver al enfoque de la OIT y su apuesta por una migración laboral basada en derechos, a su vinculación con las políticas de

²⁷⁹ Cuya referencia es: OIT (1949), *Convenio No. 97. Sobre los Trabajadores Migrantes*. Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo.

desarrollo, y a la comprensión que la no defensa de los derechos de los trabajadores migrantes, solo generaría más desigualdad. La protección y capacitación de los trabajadores migrantes cobra importancia en este contexto, ya fuera en los países de origen, como en aquellos en los que trabajan, haciendo inseparables, los beneficios del desarrollo de la migración laboral y la protección de los derechos de los trabajadores migrantes (OIT, 2010e: 215).

Desde otros ámbitos la migración laboral ha sido defendida como un aspecto a tener en cuenta en la gestión de unos flujos migratorios en aumento derivados de los impactos del Cambio Climático. Oli Brown, en el *Informe Mundial de Migraciones de 2008*, consideró que la comunidad internacional ha optado por ignorar el hecho de la migración futura inducida por el clima, en vez de reconocer el efecto real sobre los impactos de desarrollo que puede tener la movilidad laboral como una estrategia para enfrentar el estrés climático, y como la migración desde diversas ópticas se considera un elemento necesario para la justicia redistributiva global y una respuesta importante al Cambio Climático (OIM, 2008a: 399). Brown entiende que además de reconocer, evaluar y planificar el papel del Cambio Climático y la degradación ambiental en los futuros movimientos de población, debe haber un equilibrio entre políticas que incentiven a los trabajadores para permanecer en sus países de origen al mismo tiempo que no se cierre la puerta a la movilidad laboral internacional (OIM, 2008a: 400)²⁸⁰, este aspecto es reconocido igualmente por McLeman (2013: 248) demandando un cambio en las actuales políticas restrictivas, hacia mecanismos de migración que permitan gestionarla de forma correcta y ordenada, provocando que la migración proporcione beneficios tanto a corto como largo plazo para las comunidades de envío y acogida, así como para los propios migrantes, evitando igualmente la creación de mafias y que los migrantes caigan en redes ilegales organizadas.

En esa misma dirección y reconociendo que la migración laboral como respuesta al Cambio Climático no tiene por qué ser siempre el enfoque adecuado, en especial si los

²⁸⁰ Esta situación es de importancia, ya que más allá de los beneficios positivos de la migración, la relajación de las normativas de migración, como forma de liberar la presión poblacional en las zonas más afectadas por el Cambio Climático, podría acelerar la fuga de cerebros y el “vaciamiento” de las economías afectadas, siendo esto un incentivo para el aumento de la migración. Del mismo modo, el cierre de fronteras, tanto en origen como en destino, como mecanismos restrictivos de la migración, afectaría a las economías dependientes de remesas y negaría los beneficios del acceso al mercado laboral internacional para los países en desarrollo.

efectos del Cambio Climático se vuelven más graves en el futuro, a través de su estudio del caso de la situación en el Pacífico, Fanny Thornton reconoce que el enfoque de la migración laboral es prometedor, ya que puede ser aceptable para los Estados que deseen regular los flujos migratorios, y al mismo tiempo estos marcos pueden hacer de las personas afectadas agentes de cambio positivo en su lugares de origen (Thornton, 2011: 88).²⁸¹

Tres trabajos se proponen como ejemplos del reconocimiento de la importancia de la migración laboral a la hora de proponer respuestas a las migraciones inducidas por el clima. El trabajo de Barnett y Webber (2010) para el Banco Mundial, la investigación de Fanny Thornton (2011) considerando la migración laboral como práctica adaptativa en el contexto de la región pacífica, y el estudio que hace Nicole de Moor (2011a; 2011b) sobre los mecanismos de migración circular entre España y Colombia como respuesta a los desastres naturales.

8.2.1. Integrando la migración laboral como una estrategia adaptativa

Entre los siete tipos de migración²⁸² que Barnett y Webber (2010) identifican que pueden ser estimulados por el Cambio Climático, consideran el papel fundamental de la migración laboral, tanto interna como internacional, dado que ofrece un gran potencial para aprovechar el poder de la migración en la promoción de la adaptación al Cambio Climático, teniendo en cuenta además, que el Cambio Climático contribuirá al incremento de los trabajadores migrantes internacionales, dado que las personas buscan desplazarse al extranjero al ver disminuir las condiciones en sus lugares de origen. Sin embargo, los autores también reconocen la importancia de la migración interna dado que el Cambio Climático también socavara la capacidad de las personas para financiar desplazamientos largos. En última instancia, Barnett y Webber también identifican una situación que lleva a reducir la migración voluntaria como resultado del impacto del

²⁸¹ A ese respecto el Presidente de Kiribati, considerando los efectos derivados del uso del término “refugiado medioambiental”, llegó a rechazar cualquier terminología ligada al término “refugiado”, ya que implicaba pasividad y victimización, en lugar de presentar su población como fuerza de trabajo potencial que podría ser recalificada para hacer una contribución económica productiva a países como Australia (McAdam, 2009: 7).

²⁸² Considerando el primer tipo la migración internacional y el segundo la migración interna, Barnett y Webber (2010: 18), también identifican como tercer y cuarto tipo los desplazamientos internos y los desplazamientos internacionales, el quinto y sexto los identifican según la permanencia como migrantes internos permanentes y migrantes internacionales permanentes, y el séptimo tipo, es el de reasentamiento de comunidades.

Cambio Climático, y que está vinculada con las situaciones de degradación que empujan a las personas a la pobreza más profunda, reduciendo su capacidad de movimiento y buscar nuevos medios de vida, forzándoles a permanecer en sus lugares de origen (Barnett y Webber, 2010: 18).

Los autores identifican varios factores destacables en cuanto a las ayudas que pueden necesitar los trabajadores migrantes con el objetivo de minimizar los costos del desplazamiento: ayuda con visas si cruzan fronteras; ayuda en la búsqueda de puestos de trabajo y vivienda; ayudas en la adquisición de competencias lingüísticas; creación de redes con otros migrantes; o la comprensión general del funcionamiento de los servicios públicos en los sitios de acogida. También, y con el objetivo de maximizar los beneficios de la migración para las comunidades de acogida, las autoridades deben dar una imagen positiva de esta migración, facilitando su integración laboral y evitando fricciones que podrían surgir en el caso de que los migrantes estuvieran privados de derechos (Barnett y Webber, 2010: 32).

Barnett y Webber también consideran los efectos positivos de la migración laboral sobre las comunidades y que pasan, desde una visión general, por armonizar las políticas de desarrollo y migración en los países desarrollados con el fin de mejorar su crecimiento, así como reconocer el efecto positivo de la migración en la capacidad de adaptación en los países en desarrollo. Más específicamente, consideran que se deben reducir los costos en las transferencias de dinero; reconocer el movimiento libre de personas como medida de aumento de los beneficios en las comunidades de origen ante la escasez de mano de obra no calificada como en la agricultura; los países desarrollados pueden aumentar la oferta de trabajo mediante el fomento de la migración de las comunidades que son vulnerables al Cambio Climático y que aún no se benefician de las remesas; en el caso de mano de obra semi-calificada, invertir en formación en zonas vulnerables, siendo estas inversiones utilizadas como método para reducir los déficits de capital humano que puedan restringir la capacidad de adaptación de las comunidades. Por tanto los países desarrollados deberían invertir en formación profesional en los países de origen, el fomento de la migración inversa y la diversificación de las fuentes de ingreso (Barnett y Webber, 2010: 31).

Como resumen, Barnett y Webber elaboran un listado de recomendaciones tanto en el ámbito de la migración laboral internacional como interna. A nivel internacional: reclutamiento de personal dirigido a las regiones más vulnerables; programas de capacitación dirigidos a fomentar el desarrollo de habilidades que son escasas en los países desarrollados; reducir los costos de transacción de las remesas; reducir las barreras a la migración de retorno; desarrollo de acuerdos que beneficien la migración; asegurar la igualdad de derechos entre migrantes y poblaciones locales; coordinación de políticas de migración; y construcción de redes entre las diásporas para apoyar a las comunidades de origen. En la misma línea proponen opciones en el ámbito interno: reclutamiento orientado a las regiones más vulnerables; programas de capacitación dirigidos a fomentar el desarrollo de habilidades que son escasas; asegurar que migrantes y poblaciones locales tienen los mismos derechos; reducción de costos de transacción de las remesas; reducir las barreras a la migración de retorno; y desarrollo de acuerdos regionales para la migración laboral (Barnett y Webber, 2010: 42).

8.2.2. La migración laboral en el Pacífico y los Programas de selección de migrantes

Una de las regiones geográficas, que dada la urgencia y la incidencia del Cambio Climático necesita de una mayor atención por parte de los mecanismos de migración, con el objetivo de proteger a las poblaciones afectadas, es la región del Pacífico y los Pequeños Estados Insulares de la zona, que debido a la subida del nivel de mar, están planteando y desarrollando las primeras estrategias de reasentamiento como consecuencia del Cambio Climático. En ese sentido, parte del debate gira sobre qué mecanismos de migración laboral pueden suponer un apoyo a estas estrategias y como confrontar la problemática de estos países.

Además de la importancia que estas poblaciones tienen en la contextualización y la definición del término “refugiado medioambiental”, diferentes temas pueden ser analizados en la aproximación a este caso. Es importante recordar que las islas del Pacífico, debido a su singular geografía y extensión han estado sufriendo a lo largo de su historia diferentes desplazamientos por motivos medioambientales. El análisis histórico de Jared Diamond (2006) con relación a la Isla de Pascua o las Islas Pitcairn, o hechos y estudios más recientes, como el revelado sobre la Isla de Nauru durante la década de 1950, donde un creciente daño medioambiental debido a la extracción de

fosfatos, llevó a una degradación tal del suelo que diferentes estrategias de reasentamiento llegaron a proponerse. Este proceso alcanzó su punto de inflexión en 1964, cuando los nauruanos desearon la idea de su dispersión ya fuera como nuevos ciudadanos de los Estados del Oeste de Australia, su reasentamiento como comunidad en un enclave continental o su reasentamiento como una comunidad separada denominada Nueva Nauru en una isla frente a la costa de Queensland (Tabucanon y Opeskin, 2011). Desde el artículo de Tabucanon y Opeskin (2011) se proponen igualmente lecciones importantes sobre la migración inducida por el medioambiente en el Pacífico hoy en día, y cómo el empleo tiene un papel crucial en esta situación.

A partir de la comprensión que los planes de migración y reubicación dentro de la región han sido tendencias comunes en las últimas décadas en muchas pequeñas islas en los océanos Pacífico e Índico (Mimura *et al.*, 2007: 708), un número importante de publicaciones se han propuesto en la región desde esta perspectiva.²⁸³

El trabajo de Thornton sigue esta tendencia, y parte además de lo expuesto por Warner (2009) y Barnett y Webber (2010), en cuanto al análisis de la incidencia del Cambio Climático sobre los medios de vida y el aumento de la vulnerabilidad, provocando que las oportunidades socio-económicas sean escasas o estén amenazadas, lo que lleva a que la migración actúe como una herramienta importante para reducir la vulnerabilidad humana y al mismo tiempo pueda ayudar a las comunidades afectadas para adaptarse a nuevos escenarios. Entre los factores positivos que podría generar la migración estaría la reducción de la demanda per cápita en zonas de escasos recursos o el envío de remesas que mejorarían la capacidad adaptativa (Thornton, 2011: 82).

También en línea con lo expuesto por Barnett y Webber, Fanny Thornton a partir del estudio de los mecanismos de migración laboral a Nueva Zelanda y Australia desde las islas del Pacífico afectadas por el aumento del nivel del mar, y los componentes vinculados al desarrollo en esta migración, considera que estos mecanismos deben ser

²⁸³ Se proponen en este sentido: Ferris, E., Cernea, M. M., y Petz, D. (2011), *On the Front Line of Climate Change and Displacement: Learning from and with Pacific Island Countries*. The Brookings Institution - London School of Economics Project on Internal Displacement, September 2011; de Sherbinin, A., M. Castro, F. Gemenne, M.M. Cernea, S. Adamo, P. M. Fearnside, G. Krieger, S. Lahmani, A. Oliver-Smith, A. Pankhurst, T. Scudder, B. Singer, Y. Tan, G. Wannier, P. Boncour, C. Ehrhart, G. Hugo, B. Pandey, G. Shi. (2011), "Preparing for Resettlement Associated with Climate Change". *Science*, 28 October 2011, Vol. 334: 456-457.

rediseñados y mejorados para asistir en las necesidades de adaptación de los países insulares del Pacífico. Estas medidas las propone en tres grupos (Thornton, 2011: 88):

- Asegurar una máxima absorción en la migración: identificando las habilidades y atributos de los trabajadores de los países de envío que están demandados por los mercados de trabajo de destino; y ofrecer oportunidades de formación y mejora de las cualificaciones de los inmigrantes para que coincida con las demandas del mercado laboral de destino.
- Disminuir la vulnerabilidad: facilitando la migración laboral para los lugares más vulnerables al Cambio Climático; facilitando el flujo de remesas y la migración de retorno con el objetivo de que sean factores que aporten en los procesos de adaptación al Cambio Climático; facilitando el reconocimiento de que la migración laboral puede tener una influencia positiva en la capacidad adaptativa al Cambio Climático en los países de origen, contribuyendo a potenciar el capital humano, social y financiero.
- Mejorando los mecanismos: a través del desarrollo de conexiones de transporte adecuadas y procedimientos de inmigración que faciliten los viajes de los migrantes; estableciendo mecanismos de cooperación regional; estableciendo sistemas de regulación y gobernanza adecuada, tanto en los países emisores y receptores. Esto debe incluir a los migrantes, los gobiernos, los sindicatos, los empleadores, los organismos de ayuda, las ONG y todos los demás interesados.

Estas propuestas de Thornton, se pueden comprobar sobre el terreno desde el estudio de algunos de los países o los programas que se llevan a cabo. Este puede ser el caso de Tuvalu, en donde la migración interna ha llevado a más de un tercio de la población nacional hacia el atolón de Funafuti, lo que ha implicado unas consecuencias medioambientales negativas, que el Gobierno ha identificado a partir de la evidencia visual de la subida del nivel del mar mediante el aumento de la erosión, las inundaciones y la salinización (Connell, 1999; Mimura *et al.*, 2007: 708). A partir de estos desplazamientos internos, el salto hacia otros países se hace más evidente si cabe. En ese sentido, la cada vez mayor migración de este Pequeño Estado Insular hacia Nueva Zelanda se percibe como un desplazamiento debido a la vulnerabilidad al

Cambio Climático, a pesar de que los tuvaluanos que emigran a Nueva Zelanda o Australia no lo hacen necesariamente por razones vinculadas directamente al Cambio Climático, ya que se pueden considerar diferentes activadores de la migración, como y además del cambio medioambiental, el empleo, la educación o la mejora de las condiciones de vida de las generaciones futuras (Shen y Gemenne, 2011: 224).

Shen y Gemenne mostraron una visión general de la situación actual en el Pacífico y los vínculos entre el medioambiente y la migración laboral a partir de los mecanismos de migración laboral de la región, y en donde el programa *“Pacific Access Category”* (PAC) que permite seleccionar a inmigrantes de Fiji, Tonga, Kiribati y Tuvalu, es una herramienta de gran importancia, a pesar que desde las propias autoridades niegan que este programa tenga alguna relación con las respuestas que se pudieran dar frente a los impactos y los desplazamientos inducidos por el Cambio Climático en la región (Shen y Gemenne, 2011: 232; Nurse *et al.*, 2014: 13). Evan Litwin critica la PAC en base a que *“desde una perspectiva de derechos humanos, el diseño de la PAC en Nueva Zelanda puede ser fundamentalmente defectuoso. El programa se parece sin duda a un proyecto eugenésico, en donde los requisitos eliminan principalmente la elegibilidad para emigrar a Nueva Zelanda de los pobres, los ancianos, los enfermos, los desempleados y las personas que no hablan inglés”* (Litwin, 2011: 62).

Otro caso analizado es el que hace el propio Evan Litwin con respecto a las Islas Fiji, y la incidencia de otros factores que suponen una mayor dificultad para el desarrollo de los medios de vida en estos pequeños archipiélagos. Una alta tasa de desempleo y el aumento de las presiones medioambientales exacerbaban aún más las tensiones étnicas subyacentes entre nativos y descendientes de la migración india. Como uno de los resultados directo de esas tensiones, se encuentran las leyes de tenencia de la tierra que excluyen a los indofijianos de la propiedad de la tierra, y fuerzan a los agricultores de este grupo a emigrar y no renovar sus contratos de arrendamiento para el cultivo de caña de azúcar (Litwin, 2011: 30), siendo esta problemática reflejada desde una perspectiva regional en el informe del IPCC de 2014 (Nurse *et al.*, 2014: 13).

Desde la OIT se ha querido entender la realidad migratoria y medioambiental de la región, y junto a la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y el PNUD ha propuesto un programa titulado *“Cambio Climático y Migración en el*

Pacífico”²⁸⁴, que parte del reconocimiento que la migración tiene en el Pacífico, ya fuera estacional o a largo plazo, y las profundas implicaciones para los trabajadores migrantes, los países de envío, y los países receptores de mano de obra, en donde también considera que las causas de la migración son complejas y están interconectadas, ya fueran debido a las aspiraciones de mejora de ingresos, como por el resultado de la reubicación voluntaria y forzada por el impacto del Cambio Climático. En ese sentido, el programa pretende proporcionar asistencia técnica y mejorar la capacidad de sus mandantes a la hora de proteger a los trabajadores migrantes y la gestión de los flujos migratorios con eficacia en la región. El programa se centra principalmente en mejorar la capacidad de Nauru, Kiribati y Tuvalu en hacer frente a los impactos del Cambio Climático en la migración a través de una buena gestión, un enfoque basado en derechos y el apoyo sobre marcos políticos que ayuden a construir un conocimiento global en la región.

8.2.3. “Migración Laboral Temporal y Circular” (MLTC) entre Colombia y España

La investigación de Nicole de Moor (2011a; 2011b) tiene su caso de estudio en el análisis del programa de “*Migración Laboral Temporal y Circular*” (MLTC) entre Colombia y España, dirigido a la migración laboral temporal hacia España de víctimas de desastres naturales en Colombia. Del estudio del programa, a pesar de las dificultades encontradas y la evidente necesidad de mejora, se sacan algunas lecturas valiosas que parten del beneficio que puede tener la migración laboral tanto para los trabajadores como para los países de origen y destino. En ese sentido y frente a los motivos subyacentes que llevan al desplazamiento forzado por el medioambiente, como la falta de resiliencia ante desastres y el subdesarrollo de las comunidades más frágiles, un programa de estas características sirve para apoyar a las comunidades a un entorno cambiante, proporcionando un alivio temporal, medios alternativos de vida, generación de codesarrollo, y facilitar la construcción de la resiliencia (de Moor, 2011b: 100). Del mismo modo el programa ofrece algunas limitaciones, dado que sólo puede ser aplicable a zonas de origen que no sean inhabitables, lo que debe llevar a un estudio de adaptación tanto para el país de origen como de destino, además de que el número de

²⁸⁴ La información sobre el programa se puede encontrar en el siguiente enlace de la OIT: “Enhancing the Capacity of Pacific Island Countries to Address the Impacts of Climate Change on Migration” http://www.ilo.org/suva/what-we-do/projects/WCMS_191552/lang--en/index.htm (última visita 27/03/2014)

beneficiarios directos, es decir trabajadores migrantes, puede llegar a ser limitado (de Moor, 2011b: 101).

Entre las conclusiones más amplias que propone de Moor basándose en el estudio del MLTC, está la de integrar el concepto de migración como estrategia de adaptación en la legislación ambiental, además de en las legislaciones nacionales y las políticas de migración, ya que considera que un marco legal e institucional para facilitar la migración de mano de obra para los trabajadores poco cualificados es un factor clave en el establecimiento de un programa de migración para las comunidades vulnerables (de Moor, 2011a: 17)

Como conclusión final lanza varias recomendaciones que están en consonancia con otras de las conclusiones expuestas por anteriores autores: la necesidad de que se desarrollen más investigaciones sobre cómo se puede mejorar la capacidad de adaptación de las comunidades, y contribuir a su desarrollo socio-económico; la adopción de disposiciones (preferiblemente legalmente vinculantes) sobre la migración como una estrategia de adaptación en el marco de la CMNUCC; fortalecer los vínculos entre los ámbitos políticos pertinentes, mediante la incorporación de la migración en el marco de adaptación nacionales y regionales, con una especial importancia de los programas nacionales de adaptación (PNA); orientar los flujos de envío de la migración laboral hacia las comunidades afectadas por desastres y más vulnerables, mediante diferentes tipos de acuerdos migratorios; maximizar esos beneficios de la migración laboral internacional con respecto a la adaptación y el desarrollo, por ejemplo, mediante la reducción de los costos de envío de remesas, la inversión en el desarrollo de habilidades de las comunidades vulnerables, canalizando las remesas financieras y sociales para iniciativas generadoras de empleo y las medidas de adaptación en los países de origen; y reducir los costos de la migración laboral internacional, en concreto la migración temporal y circular, garantizando a los trabajadores migrantes los mismos derechos que los trabajadores locales, la adopción de medidas para prevenir la fuga de cerebros, etc. (de Moor, 2011a: 20).

8.3. Marcos normativos para la gestión de los desplazamientos humanos

Este último apartado, quiere vincular diferentes marcos normativos cuya temática y articulado aborden los desplazamientos de personas con el objeto de estudio de esta

investigación reflejado en los desplazamientos inducidos por el clima, y más específicamente el análisis que se hace de este fenómeno desde el ámbito sociolaboral y los mecanismos y políticas que desarrolla la OIT. A tal respecto se propone comenzar con dos documentos que se consideran de importancia dado el ente redactor y su temática sociolaboral, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de las Naciones Unidas, y fundamentalmente el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Sin embargo, también se quiere mencionar a continuación otros articulados que pudieran ayudar a complementar y a comprender mejor la necesidad de integración de diferentes normativas desde la perspectiva de los desplazamientos inducidos por el clima.

8.3.1. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares adoptada en 1990 (ONU, 1990a), puede proporcionar desde una aproximación basada en derechos, diversas visiones sobre la idoneidad de los mecanismos de protección social y de migración laboral, como respuestas, que desde un marco legal, son idóneas en un contexto de mayores desplazamientos humanos y aumento de migraciones laborales debido a la incidencia del Cambio Climático.

En principio se quiere resaltar el propio marco de los derechos humanos al que se refiere la Convención y que tiene en su Parte II dedicada a la *“No discriminación en el reconocimiento de derechos”*, al artículo 7²⁸⁵ como fundamental desde la demanda a los Estados Partes de comprometerse en base a los derechos humanos a *“respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción”* desde una perspectiva igualitaria. Otros artículos se vinculan con los Derechos Humanos más fundamentales como el Artículo 9²⁸⁶ y el derecho a la vida, el 11 y el derecho a que *“Ningún trabajador migratorio o*

²⁸⁵ Art. 7. Los Estados Partes se comprometerán, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

²⁸⁶ Art 9. El derecho a la vida de los trabajadores migratorios y sus familiares estará protegido por ley.

familiar suyo será sometido a esclavitud ni servidumbre” (11.1), y que tampoco “*se exigirá a los trabajadores migratorios ni a sus familiares que realicen trabajos forzosos u obligatorios*” (11.2). Igualmente otros derechos civiles y políticos pueden ser reconocidos en este contexto como el derecho de opinión²⁸⁷ y libertad de expresión,²⁸⁸ o el derecho a la libertad y seguridad personales²⁸⁹, del mismo modo que se demandan los mismos derechos para los trabajadores y sus familias ante los tribunales y cortes de justicia,²⁹⁰ reconociéndoseles su personalidad jurídica.²⁹¹

Desde el ámbito de las relaciones contractuales, se niega la encarcelación de los migrantes por no cumplir una relación contractual, o la privación del permiso de residencia o trabajo ni la expulsión por el hecho de no cumplir una obligación emanada de un contrato de trabajo.²⁹² La igualdad de derechos se refleja en el Artículo 25 bajo la expresión “*Los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración*”, además de la demanda de otras condiciones de trabajo y de empleo, considerando la ilegalidad del menoscabo de los contratos privados bajo el principio de igualdad de trato, donde los Estados parte tomarán las medidas adecuadas para asegurar los derechos de los trabajadores migrantes.²⁹³

²⁸⁷ Art 13.1. *El derecho de opinión de los trabajadores migratorios y sus familiares no será objeto de injerencia alguna.*

²⁸⁸ Art 13.2. *Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de recabar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin limitaciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro medio de su elección.*

²⁸⁹ Art. 16.1. *Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la libertad y la seguridad personales.*

²⁹⁰ Art. 18.1. *Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán iguales derechos que los nacionales del Estado de que se trate ante los tribunales y las cortes de justicia. Tendrán derecho a ser oídos públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ellos o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.*

²⁹¹ Art. 24. *Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.*

²⁹² Art 20.1. *Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será encarcelado por el solo hecho de no cumplir una obligación contractual. 2. Ningún trabajador migratorio o familiar será privado de su autorización de residencia o permiso de trabajo ni expulsado por el solo hecho de no cumplir una obligación emanada de un contrato de trabajo, a menos que el cumplimiento de esa obligación constituya condición necesaria para dicha autorización o permiso.*

²⁹³ Art. 25.1. *Los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración y de: a) Otras condiciones de trabajo, es decir, horas extraordinarias, horario de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, seguridad, salud, fin de la relación de empleo y cualesquiera otras condiciones de trabajo que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, estén comprendidas en este término; b) Otras condiciones de empleo, es decir, edad mínima de empleo, restricción del trabajo a domicilio y cualesquiera otros*

El Artículo 26, apoyado en el Art. 40 sobre el derecho a poder establecer asociaciones y sindicatos,²⁹⁴ reconoce el derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a participar en reuniones sindicales y laborales y poder afiliarse a estas organizaciones, o solicitar su ayuda sin menoscabo de las necesidades de la sociedad de acogida.

La protección de los migrantes a través de mecanismos de seguridad y protección social aparece plasmada en el Artículo 27 de la Convención, donde la seguridad social aparece como un componente fundamental para apoyar a los gobiernos en desarrollar estrategias y fomentar la cooperación entre Estados, además de a nivel regional e internacional con el objetivo de reforzar los derechos de los trabajadores migrantes. En ese sentido, el artículo 27.1 aboga por el derecho a la igualdad de trato en materia de seguridad social *“Los trabajadores migrantes y sus familiares gozarán en el Estado de empleo, con respecto a la seguridad social, del mismo trato que los nacionales en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable de ese Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables”*. Pero otros artículos mencionan del mismo modo los derechos con respecto a la protección social como el Artículo 28²⁹⁵ y la provisión de asistencia médica urgente, o el derecho a transferir sus ingresos y ahorros al término de su estancia laboral en el país de acogida.²⁹⁶ Estas menciones permiten identificar la Convención como un marco que a partir de su defensa de la promoción de la protección social puede ser de especial importancia en contextos de cambio medioambiental y aumento de las migraciones vinculadas al mismo.

asuntos que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, se consideren condiciones de empleo. 2. No será legal menoscabar en los contratos privados de empleo el principio de igualdad de trato que se menciona en el párrafo 1 del presente artículo. 3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para asegurar que los trabajadores migratorios no sean privados de ninguno de los derechos derivados de este principio a causa de irregularidades en su permanencia o empleo. En particular, los empleadores no quedarán exentos de ninguna obligación jurídica ni contractual, ni sus obligaciones se verán limitadas en forma alguna a causa de cualquiera de esas irregularidades.

²⁹⁴ Art.40.1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán el derecho a establecer asociaciones y sindicatos en el Estado de empleo para el fomento y la protección de sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole. 2. No podrán imponerse restricciones al ejercicio de ese derecho, salvo las que prescriba la ley y resulten necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o el orden público o para proteger los derechos y libertades de los demás.

²⁹⁵ Art. 28. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida o para evitar daños irreparables a su salud en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. Esa atención médica de urgencia no podrá negarse por motivos de irregularidad en lo que respecta a la permanencia o al empleo.

²⁹⁶ Art.32. Los trabajadores migratorios y sus familiares, al terminar su permanencia en el Estado de empleo, tendrán derecho a transferir sus ingresos y ahorros y, de conformidad con la legislación aplicable de los Estados de que se trate, sus efectos personales y otras pertenencias.

8.3.2. El Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales

Desde el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales (OIT, 2007c), se identifican diversos aspectos que en vista al desarrollo de este trabajo, se consideran idóneos en la justificación de este mecanismo como un punto de apoyo más en un escenario que busque respuestas y herramientas que permitan aportar soluciones al problema desde el enfoque de la migración laboral. En este sentido se reconoce como el IPCC afirma que la migración laboral puede ser una estrategia importante para reducir la vulnerabilidad a diferentes estresores del Cambio Climático, ya que ayuda a los hogares a diversificar sus medios de subsistencia (Noble *et al.*, 2014: 17), así como se quiere considerar también como los mecanismos desarrollados por la OIT como la protección social son respuestas adecuadas a los desplazamientos inducidos por el clima. Igualmente, el propio informe elaborado por la OIT para incrementar la aproximación y el diseño por parte de la organización de una estrategia de adaptación al Cambio Climático (Harsdoff *et al.*, 2011: 51), reconoce la capacidad del Marco Multilateral como un mecanismo que al enfrentar el Cambio Climático puede ofrecer *“orientación y asesoramiento a los constituyentes sobre las múltiples facetas de la migración laboral y podría servir como una herramienta para la promoción, ratificación y aplicación de las políticas”*.

El primer principio del Marco Multilateral está dedicado al Trabajo Decente y la necesaria promoción de igualdad de oportunidades entre personas, incluidos los migrantes laborales.²⁹⁷ En ese sentido el Programa de Trabajo Decente²⁹⁸ de la OIT es un elemento fundamental en promover el acceso a un empleo libre y digno y el reconocimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, además de tener unas evidentes conexiones con los aspectos climáticos. Este aspecto se reflejó en el informe del Director General de la OIT ante la Conferencia Internacional del Trabajo sobre *"El trabajo decente para un desarrollo sostenible"* (OIT, 2007a) y el reconocimiento que se hizo de que la promoción del trabajo decente y los modos de producción basados en una transición justa, permitirán mejor adaptarse al Cambio Climático aumentando la

²⁹⁷ 1. a) Se deberían promover oportunidades para que todos los hombres y las mujeres en edad laboral, incluyendo los trabajadores migrantes, consigan un trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.

²⁹⁸ 1. b) El Programa de Trabajo Decente de la OIT promueve el acceso para todos a un empleo libremente elegido, el reconocimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, un ingreso que permita a la gente satisfacer sus necesidades y cumplir con sus responsabilidades económicas y familiares básicas, y un nivel adecuado de protección social para los trabajadores y sus familiares.

capacidad de resiliencia y protección social de las comunidades frente a los impactos del clima evitando la migración laboral ya fuera a través de los Programas de Trabajo Decente por País, o mejorando las condiciones de los trabajadores migrantes desplazados debido a las condiciones climáticas de sus lugares de origen o las sufren en sus lugares de destino.

La demanda que se hace en el Artículo 2²⁹⁹ del Marco Multilateral a los gobiernos junto con las organizaciones de empleadores y trabajadores, para cooperar a nivel internacional para promover la gestión de las migraciones con fines laborales, ha tenido similares demandas en el debate sobre las migraciones inducidas por el clima, lo que lleva a considerar la integración de ambos aspectos y reconocer la función catalizadora de la CMNUCC para el desarrollo de la cooperación internacional en materia de desplazamientos inducidos por el clima y la búsqueda de sinergias con otros foros y mecanismos internacionales (Warner, 2011: 3). A ese respecto y guardando una estrecha relación con el artículo del Marco Multilateral, la CMNUCC provee los mecanismos para mejor desarrollar la cooperación internacional, la integración y la incorporación de las actividades de adaptación en su Artículo 4.1. (e) y (f) (Yamin y Depledge, 2004: 222 y 224), del mismo modo que, y aproximándose al problema de los desplazamientos, el Artículo 14.f del Marco de Adaptación de Cancún propone “...la adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del Cambio Climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional”, lo que lleva a reconocer posibles sinergias entre los Marcos de Adaptación de Cancún y el multilateral de la OIT para las migraciones laborales, en la búsqueda de una mejor acción cooperativa frente al problema de los desplazamientos.

²⁹⁹ 2. Los gobiernos en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, deberían cooperar en el plano internacional para promover la gestión de las migraciones con fines de empleo 1. Los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían colaborar con la Oficina Internacional del Trabajo para fomentar la coherencia de las políticas de migración laborales a escala internacional y regional basadas en las directrices abajo mencionadas. La OIT debería propiciar el diálogo con otras organizaciones internacionales pertinentes con miras a formular un enfoque coordinado de las migraciones laborales basado en el Marco multilateral no vinculante de la OIT para las migraciones laborales.

La necesidad de una base global de conocimientos propuesta en el Artículo 3 en la parte III del Marco Multilateral³⁰⁰, tiene un reflejo directo en las propuestas de diferentes informes y artículos, que sobre la migración inducida por el clima, se han desarrollado. Las propuestas de la OIM para crear redes y mecanismos que sistematicen y unifiquen el material de las investigaciones existentes y la promoción de investigaciones interdisciplinarias, o comparar y contrastar las diferentes metodologías entre otros aspectos, ejemplificarían la necesidad de integración y cooperación entre ambos espacios (OIM, 2012: 24). Igualmente, la promoción también demandada de investigación en los países de origen que refleja el Marco Multilateral, es un aspecto recurrente a la hora de trazar las necesidades de investigación en la literatura de la migración climática, con una demanda de mayor deslocalización y centrar la investigación en países menos desarrollados y en el trabajo de investigadores locales, que son quienes, en realidad, están sufriendo las primeras consecuencias (Wrathall y Morris, 2009: 4; Stal y Warner, 2009: 9; ADB, 2012: 54).

La gestión eficaz de las migraciones laborales como explica en la sección 4, el Artículo 4 del Marco Multilateral³⁰¹, y la importancia de las normas internacionales del trabajo y otros instrumentos internacionales, coinciden con lo sugerido por la OIM en 2007 que propone que los principios para la gestión eficaz de la migración causada por los impactos del Cambio Climático deben incluir políticas proactivas y acciones tempranas (OIM, 2007: 7 párr.40). En esta misma sección, el Artículo 5³⁰² demanda la posibilidad de ampliar los canales para las migraciones laborales regulares, teniendo en cuenta las necesidades del mercado de trabajo y las tendencias demográficas, aspectos que se mencionan en anteriores apartados a partir de Barnett y Webber (2010: 42), Thornton (2011: 88) o de Moor (2011a: 20). Como tercer artículo incluido en la sección cuarta sobre gestión eficaz de las migraciones, el artículo 6³⁰³, considera el diálogo social como esencial para formular una política de migraciones laborales adecuada, y debería

³⁰⁰ 3. Los conocimientos y la información son fundamentales para formular, aplicar y evaluar las políticas y las prácticas sobre migraciones laborales, por lo que debería concederse prioridad a su recopilación y utilización.

³⁰¹ 4. Todos los Estados tienen el derecho soberano de elaborar sus propias políticas para gestionar las migraciones laborales. Las normas internacionales del trabajo, otros instrumentos internacionales y directrices deberían desempeñar una función importante, cuando proceda, en la formulación de esas políticas, a fin de que sean coherentes, eficaces y equitativas.

³⁰² 5. Debería examinarse la posibilidad de ampliar los canales para las migraciones laborales regulares, teniendo en cuenta las necesidades del mercado de trabajo y las tendencias demográficas.

³⁰³ 6. El diálogo social es esencial para formular una política de migraciones laborales adecuada, y debería promoverse y ponerse en práctica.

promoverse y ponerse en práctica. Este es un aspecto que se demanda en la aproximación a la adaptación al Cambio Climático por parte la OIT, ya que el diálogo social es fundamental para permitir que las personas vulnerables al clima puedan ejercer y demandar efectivamente sus derechos (Harsdorff *et al.*, 2011: 31). Por último, en el artículo 7 en esta sección³⁰⁴, se considera que los gobiernos y los interlocutores sociales han de consultar con la sociedad civil y las asociaciones de migrantes la política de migraciones laborales. La participación e implicación de la sociedad civil es un aspecto que también se ha considerado y enlazado en el ámbito de las migraciones inducidas por el clima, como las acciones que desde la sociedad civil se han realizado en América Latina durante la *Cumbre Social de MERCOSUR* en Junio de 2010, donde durante la *Comisión sobre Cambio Climático, Medioambiente y Desarrollo Sustentable*, y bajo el taller de Cambio Climático y Pobreza (CCSC, 2010), se apoyaron prácticas agrícolas locales a la hora de reducir la migración hacia los centros urbanos, proponiendo la migración como un factor primordial a la hora de proponer modelos de ciudades autosustentables, así como la promoción de ordenamientos jurídicos que protejan a los migrantes ambientales. Este trabajo dio paso a un texto más específico durante la Cumbre Social de Foz de Iguazú³⁰⁵ en diciembre de 2010.

La sección quinta del Marco Multilateral, supone una de las partes centrales del documento, dado que aborda la protección de los trabajadores migrantes. El artículo 8³⁰⁶, defiende los derechos humanos de todos los trabajadores migrantes, desde el disfrute de los derechos expresados en las Convenciones y Declaraciones de la OIT y de la ONU al respecto. En ese sentido, las aproximaciones de King (2006) y Mayer (2011) o desde una visión más institucional desde el informe del Relator sobre los Derechos Humanos de los Migrantes (SRHRM, 2012) coinciden con la aproximación basada en derechos de la OIT para la migración laboral, considerándose que los derechos de todos

³⁰⁴ 7. Los gobiernos y los interlocutores sociales deberían consultar con la sociedad civil y las asociaciones de migrantes la política de migraciones laborales.

³⁰⁵ El texto de esta cumbre se puede encontrar en el siguiente enlace: “Cambio Climático y Pobreza”, Cumbre Social del Mercosur, Foz de Iguazu – Brasil, 14 al 16 diciembre de 2010 <http://ccsc.mrecic.gov.ar/%E2%80%99Cambio-clim%C3%A1tico-y-pobreza%E2%80%99D-cumbre-social-del-mercosur-foz-de-iguazu-brasil> (última visita 09/04/2014)

³⁰⁶ 8. Se deberían promover y proteger los derechos humanos de todos los trabajadores migrantes, con independencia de su situación. En especial, todos los trabajadores migrantes deberían disfrutar de los principios y derechos contenidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, de 1998, que se reflejan en los ocho Convenios fundamentales de la OIT, y en los convenios pertinentes de las Naciones Unidas sobre derechos humanos.

los migrantes, incluidos los inducidos por factores medioambientales, cualquiera que sea su estado, deben ser reconocidos formalmente, incluyendo en el caso de los trabajadores migrantes temporales, el disfrute de derechos equivalentes a los de los trabajadores locales (SRHRM, 2012: 12). Se puede tener en cuenta también el enfoque más exhaustivo de Regan (2010) con respecto a los derechos laborales en el marco de las conversaciones del clima, que lleva a encontrar diferentes puntos de conexión que implican una aproximación común al problema. El artículo 9³⁰⁷ llama a la aplicabilidad de las normas internacionales del trabajo sobre los trabajadores migrantes, y la necesidad de que los gobiernos se guíen por los Convenios de la OIT, así como las normas nacionales. En particular, este artículo llama a la celebración de acuerdos de seguridad social entre países para garantizar la portabilidad de los derechos de seguridad social o introducir provisiones sobre seguridad social en los programas de migración laboral temporal. En ese sentido, en el título quinto relativo a la protección de los trabajadores migrantes, a través del artículo 9.c., se expresa: *“La legislación y las políticas nacionales también deberían guiarse por otras normas pertinentes de la OIT en las esferas del empleo, la inspección del trabajo, la seguridad social, la protección de la maternidad, la protección de salarios y la seguridad y salud en el trabajo, y en sectores como la agricultura, la construcción y la hotelería y la restauración”* y que para poner en práctica este articulado, entre las directrices propuestas está: *“9.9. Concertar acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales para ofrecer cobertura y otras prestaciones de seguridad social, así como la transferibilidad de las prestaciones de seguridad social, a los trabajadores migrantes regulares y, cuando proceda, a los trabajadores migrantes en situación irregular.”* Este artículo se ve completado por lo expuesto en el título noveno y Artículo 15 dedicado a la migración y el desarrollo,

³⁰⁷ 9. a) Todas las normas internacionales del trabajo son aplicables a los trabajadores migrantes, salvo indicación en contrario. La legislación nacional sobre migraciones laborales y protección de los trabajadores migrantes debería guiarse por las normas internacionales del trabajo que corresponda y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes. b) La protección de los trabajadores migrantes exige una base jurídica sólida asentada en el derecho internacional. Al elaborar la legislación y las políticas nacionales sobre protección de los trabajadores migrantes, los gobiernos deberían guiarse por los principios básicos del Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) y sus respectivas Recomendaciones núms. 86 y 151, en especial los relacionados con la igualdad de trato entre los nacionales y los trabajadores migrantes en situación regular y las normas mínimas de protección para todos los trabajadores migrantes. También deberían tenerse en cuenta los principios enunciados en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990 (ONU, 1990a). Si esos Convenios han sido ratificados, deberían aplicarse plenamente. c) La legislación y las políticas nacionales también deberían guiarse por otras normas pertinentes de la OIT en las esferas del empleo, la inspección del trabajo, la seguridad social, la protección de la maternidad, la protección de salarios y la seguridad y salud en el trabajo, y en sectores como la agricultura, la construcción y la hotelería y la restauración.

donde la directriz 15.2 propone: *“Extender los análisis de la contribución de las migraciones laborales y de los trabajadores migrantes a las economías de los países de destino, incluidas la creación de empleo, la formación de capital, la cobertura de seguridad social y el bienestar social”*.

Por su parte el artículo 10³⁰⁸ llama a la aplicabilidad de los artículos 8 y 9. En este ámbito, es importante considerar como Lene Olsen (2009) desarrolla algunos de estos convenios de la OIT en relación a la migración medioambiental, llamándose a un mayor desarrollo y contextualización bajo un escenario de cada vez mayor degradación medioambiental y climática.

El artículo 11³⁰⁹ dentro de la sección sexta del Marco Multilateral llama a la prevención de prácticas migratorias abusivas y protección contra las mismas, llamando a los diferentes interlocutores a formular y aplicar medidas para prevenir prácticas abusivas, tráfico de migrantes y la trata de personas. Se han identificado a ese respecto diversos casos en que los grupos más vulnerables sufren casos de tráfico humano y trabajos forzados entre migrantes que han enfrentado un problema medioambiental como causa de desplazamiento (Warner *et al.*, 2008: 18; McLeman, 2013), con la conclusión en el informe de la Universidad de Naciones Unidas, basado en trabajos de la OIT y el UNODC, que considera que los factores de riesgo ligados al medioambiente, como desastres naturales o el empeoramiento de las condiciones de trabajo (por causas medioambientales) pueden hacer de adultos y los niños más vulnerables al tráfico de personas (Warner *et al.*, 2008: 50).

El título séptimo del Marco Multilateral relativo al proceso de migración en su artículo 12³¹⁰ propone la promoción de un proceso ordenado y equitativo de las migraciones

³⁰⁸ 10. Se deberían proteger los derechos de todos los trabajadores migrantes contenidos en los principios 8 y 9 del presente Marco mediante la aplicación y observancia efectivas de la legislación nacional, de conformidad con las normas internacionales del trabajo y los instrumentos regionales aplicables.

³⁰⁹ 11. Los gobiernos, en consulta con los interlocutores sociales, deberían formular y aplicar medidas para prevenir las prácticas abusivas, el tráfico de migrantes y la trata de personas; también deberían desplegar esfuerzos para la prevención de las migraciones laborales irregulares.

³¹⁰ 12. Se debería promover un proceso ordenado y equitativo de migraciones laborales tanto en los países de origen como de destino para orientar a los trabajadores y las trabajadoras migrantes en todas las fases de la migración, en especial en la planificación y preparación para la migración laboral, el tránsito, la llegada y el recibimiento, el retorno y la reintegración.

laborales tanto en países de origen como destino, así como el artículo 13³¹¹, considera el establecimiento de un régimen de licencias y supervisar a los servicios de reclutamiento y colocación de trabajadores migrantes. Las propuestas por parte de los autores mencionados anteriormente van en consonancia con este articulado, desde lo propuesto por Barnett y Webber en relación a la ayuda y necesidad de visas de los migrantes al cruzar fronteras, ayuda en la búsqueda de puestos de trabajo, vivienda, ayudas en la adquisición de competencias lingüísticas, creación de redes con otros migrantes (Barnett y Webber, 2010: 30) o el reclutamiento de personal dirigido a las regiones más vulnerables (Barnett y Webber, 2010: 42) mediante programas diseñados al respecto. Fanny Thornton reconoce de hecho la necesidad del establecimiento de mecanismos de cooperación regional, que supongan sistemas de regulación y gobernanza adecuada, tanto en los países emisores y receptores, mejorando y rediseñando los existentes con el objetivo de mejor asistir en las necesidades de adaptación de los países más vulnerables (Thornton, 2011: 88), y que también se ve reflejado en el trabajo de de Moor (2011a: 17) y el estudio de caso entre Colombia y España.

El penúltimo título (VIII) y artículo (14)³¹² están referidos a la integración e inclusión sociales de los migrantes laborales del mismo modo que se evita la discriminación. En este caso el enfoque basado en derechos y la igualdad de trato y derechos para trabajadores migrantes y locales es fundamental para evitar estas situaciones y ha sido ya representada desde diversos ámbitos, y que también pasa por como la migración laboral forma parte del marco integrador del trabajo decente.

Por último, el título noveno y el artículo 15³¹³, vincula la migración y el desarrollo, reconociendo la contribución de las migraciones laborales al empleo, el crecimiento económico, el desarrollo y la mitigación de la pobreza, en beneficio tanto de los países de origen como de destino. Estos aspectos, resultan fundamentales y han venido

³¹¹ 13. Los gobiernos de los países de origen y destino deberían considerar debidamente el establecimiento de un régimen de licencias y supervisar los servicios de reclutamiento y colocación de trabajadores migrantes, de conformidad con el Convenio sobre agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y su Recomendación (núm. 188).

³¹² 14. Los gobiernos, en consulta con los interlocutores sociales, deberían promover la integración y la inclusión sociales y, al mismo tiempo, respetar la diversidad cultural, prevenir la discriminación contra los trabajadores migrantes y adoptar medidas para combatir el racismo y la xenofobia.

³¹³ 15. Se debería reconocer y aprovechar al máximo la contribución de las migraciones laborales al empleo, el crecimiento económico, el desarrollo y la mitigación de la pobreza, en beneficio tanto de los países de origen como de destino.

desarrollándose en este trabajo como un argumento vital para poder responder de la mejor manera posible a los impactos del Cambio Climático, y a la forma en que actúa como generador de desigualdad y como de su incidencia con los factores socioeconómicos, fuerza en última instancia a que las comunidades más vulnerables y empobrecidas se vean obligadas a dejar sus lugares de origen al no poder adaptarse y aumentar su resiliencia ante los impactos del clima.

8.3.3. Principios Rectores de los desplazamientos internos

Si bien el Marco multilateral de la OIT recoge en gran medida el interés de este trabajo, no se quiere olvidar otros marcos normativos en el ámbito de las personas desplazadas que pueden complementar esta aproximación. A tal respecto se consideran los Principios Rectores de los desplazamientos internos (ONU, 1998), que son reconocidos como un marco jurídico sólido a partir de su adecuada aplicación para hacer frente a los problemas de protección que surgen de los desafíos inducidos por el Cambio Climático y el aumento de los desplazamientos internos vinculados a este fenómeno (RMF, 2008: 6), identificándose en su articulado aspectos que coinciden con lo argumentado en esta investigación en el reconocimiento de los mecanismos de protección sociolaboral:

Se quiere mencionar de inicio el Principio 3º³¹⁴ que explica la responsabilidad de ofrecer protección por las autoridades nacionales y el derecho a solicitar y recibir protección por parte de los desplazados internos, identificándose los derechos humanos básicos que dan forma a los mecanismos de protección social, y que vienen más especificados en el Principio 4º, en base al Principio de no discriminación (4.1)³¹⁵ y los grupos humanos más vulnerables (4.2)³¹⁶ que aparecen como los más necesitados de recibir protección social.

³¹⁴ 3.1. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción. 3.2. Los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de esas autoridades. No serán perseguidos ni castigados por formular esa solicitud.

³¹⁵ 4.1. Estos Principios se aplicarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o convicciones, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, descendencia o cualquier otro criterio similar.

³¹⁶ 4.2. Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.

También se quiere mencionar el Principio 6° referente a la protección contra desplazamientos arbitrarios, en donde los puntos 6.2.c y 6.2.d son de especial interés al examinar las cuestiones sociales y las respuestas sociales dada su mención a *“En casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial”* (Principio 6.2.c), o dado algunos de los casos propuestos sobre desplazamientos de comunidades debido al desarrollo de procesos agroindustriales o *“En casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación”* (Principio 6.2.d) queriéndose identificar en esta redacción la capacidad que pueden tener las comunidades frente al impacto de desastres para hacer frente a los mismos y desarrollar capacidades de “resistencia”.

Este último artículo enlaza directamente con el Principio 7.1³¹⁷, y la demanda a las autoridades competentes para asegurar que se han explorado todas las alternativas viables para evitar el desplazamiento; lo que deja espacio para proponer respuestas desde diferentes perspectivas que eviten el mismo. Al igual que el Principio 7.2,³¹⁸ que quiere asegurar que durante el desplazamiento se den unas condiciones mínimas de alojamiento, así como de condiciones de seguridad, alimentación, salud e higiene para los desplazados. En resumen, y tal como expresa el Principio 8° de los Principios Rectores: *“El desplazamiento no se llevará a cabo de forma que viole los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados”*.

El enfoque basado en derechos defendido por la OIT y los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo también aparece como inherentes a la esencia del articulado de los Principios Rectores, siendo uno de los ejemplos más claros el Principio 11.2.b: *“2. Con independencia de que se haya o no limitado su libertad, los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra: (b) La esclavitud o cualquier forma contemporánea de esclavitud, como la entrega en matrimonio a título oneroso, la explotación sexual o el trabajo forzado de los niños”*.

³¹⁷ 7.1. Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos.

³¹⁸ 7.2. Las autoridades responsables del desplazamiento se asegurarán en la mayor medida posible de que se facilita alojamiento adecuado a las personas desplazadas, de que el desplazamiento se realiza en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y de que no se separa a los miembros de la misma familia.

El Principio 18³¹⁹ vuelve a incidir en unos niveles de vida adecuados que están vinculados a la protección y defensa de los derechos básicos como alimentos esenciales y agua potable, alojamiento y vivienda básicos, vestido adecuado y servicios médicos y de saneamiento esenciales, además de *“asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos”*.

El Principio 20³²⁰ propone que el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos legales, puede desarrollarse desde la inclusión de los derechos sociolaborales y el enfoque basado en derechos, con los migrantes tratados igual que los trabajadores locales, vinculándose con el Principio 22³²¹, que expresa que no se harán entre los desplazados internos *“distinciones basadas en su desplazamiento en el disfrute de los siguientes derechos”*: *“(b) El derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en las actividades económicas”* y *“(c) El derecho a asociarse libremente ya participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios”*.

Finalmente la Sección V en los principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración tiene un vínculo directo desde las perspectivas y las cuestiones laborales y sociales relacionadas con los servicios de reintegración o remesas sociales, donde el Principio 29.1 expresa que *“los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a*

³¹⁹ 18.1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado. 18. 2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes suministrarán a los desplazados internos, como mínimo y sin discriminación, y se cerciorarán de que pueden recibir en condiciones de seguridad: a) alimentos indispensables y agua potable; b) cobijo y alojamiento básicos; c) vestido adecuado; y d) servicios médicos y de saneamiento indispensables. 18.3. Se tratará en especial de garantizar que las mujeres participen plenamente en la planificación y distribución de estos suministros básicos.

³²⁰ 20.1. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica. 20.2. Para dar efecto a este derecho, las autoridades competentes expedirán a los desplazados internos todos los documentos necesarios para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos, como pasaportes, documentos de identidad personal, partidas de nacimiento y certificados de matrimonio. En particular, las autoridades facilitarán la expedición de nuevos documentos o la sustitución de los documentos perdidos durante el desplazamiento, sin imponer condiciones irracionales, como el regreso al lugar de residencia habitual para obtener los documentos necesarios. 20.3. La mujer y el hombre tendrán iguales derechos a obtener los documentos necesarios y a que los documentos se expidan a su propio nombre.

³²¹ 22.1. No se hará entre los desplazados internos, con independencia de que vivan o no en campamentos, distinciones basadas en su desplazamiento respecto del disfrute de los siguientes derechos: a) el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o convicciones, opinión y expresión; b) el derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en las actividades económicas; c) el derecho a asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios; d) el derecho de voto y el derecho a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios para ejercerlo; y e) el derecho a comunicarse en un idioma que comprendan.

participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos”.

8.3.4. El Marco de Acción de Hyogo para la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas (EIRD/ONU)

Se propone analizar a el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015), reconocido como un marco de importancia que los Estados deberían tener en consideración dado su enfoque bajo el marco de los derechos humanos, resultando relevante a la hora de enfrentar los desplazamientos vinculados al Cambio Climático (ACNUR, 2009b: 5). Bajo el subtítulo *“Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”* este Marco está desarrollado por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas (EIRD/ONU) y tiene como objetivo general el aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, con la meta que para el año 2015, se haya alcanzado una *“reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vidas humanas como en cuanto a los bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países”* (EIRD/ONU, 2005: 3, párr. 11).

Igualmente, se quiere considerar la aproximación de la EIRD a la protección social, considerando que debe formar parte de toda gestión estratégica del riesgo de desastres, dado que una protección social exitosa protege los activos del hogar y de la comunidad, ayudando a evitar que las pérdidas por desastres generen otros impactos negativos sobre el hogar u otros activos, además que los instrumentos de protección social pueden utilizarse para llegar a un gran número de familias propensas a los desastres a través de una mínima adaptación de los criterios de focalización, además de suponer unos bajos costos adicionales (EIRD/ONU, 2011b: 123).

A partir de estos argumentos propios de la organización, en el Marco de Hyogo se identifican artículos que abordan la necesidad de la protección social, a saber: en el punto de las prioridades de acción dirigido a *“Reducir los factores de riesgo subyacentes”*, la sección *ii* que abarca las *“Prácticas de desarrollo social y económico”* y que considera diferentes aspectos y prácticas que desde una visión socio-económica tiene que ser integradas en el Programa de Acción de Hyogo, especificando en el punto g) *“Fortalecer los mecanismos de las redes de protección social para ayudar a los*

pobres, los ancianos y los discapacitados y a otros grupos afectados por los desastres...” (EIRD/ONU, 2005: 11, párr. 19.ii.g).

Igualmente, en las revisiones recientes del Marco se ha considerado la protección social como un factor de importancia sobre todo en su ausencia, dado que algunos activadores del riesgo convierten la pobreza en riesgo de desastres, y al contrario como los desastres pueden hacer aumentar o emerger la pobreza ante la ausencia de mecanismos de protección social y transferencia del riesgo (EIRD/ONU, 2011a: 45).

8.3.5. La Iniciativa Nansen

Por último, se quiere hacer mención a la Iniciativa Nansen que lanzada en octubre de 2012, propone crear un consenso entre los Estados acerca de la mejor manera de abordar los desplazamientos entre fronteras en el contexto de los desastres repentinos y de evolución lenta (Kälin, 2012). Desde el artículo publicado por el profesor Walter Kälin, enviado de la Presidencia de la Iniciativa Nansen, en la Revista Migraciones Forzadas titulado *“De los principios a la Iniciativa Nansen”*, se proponen algunos aspectos a considerar desde la perspectiva y temática de las políticas sociolaborales, a partir de la propuesta de resultados esperados de las reuniones que se van a llevar a cabo para su definición, esperándose como resultado de estos encuentros un Programa de Protección.

Como un primer resultado, el Profesor Kälin espera una interpretación común por parte de los gobiernos participantes en cuanto a las dimensiones y retos (Kälin, 2012). En ese sentido, es necesario el reconocimiento por parte de los gobiernos de que las desigualdades sociales van a ir en aumento debido a los impactos del Cambio Climático, reflejándose ampliamente en el desplazamiento de personas y comunidades.

Otro resultado es identificar *“buenas prácticas y herramientas para la protección de las personas desplazadas entre fronteras en el contexto de las catástrofes naturales”* (Kälin, 2012). Evidentemente y conforme a lo explicado en este trabajo, un enfoque basado en derechos tiene que ser considerado en este sentido. Los convenios de derechos laborales y sociales y, específicamente, las convenciones de la ONU y la OIT orientadas a defender a los trabajadores migrantes pueden ser ejemplos de este enfoque.

Un tercer resultado es el establecimiento de un *“acuerdo sobre los principios clave que deberían guiar a los Estados y a otros interesados relevantes en asuntos humanitarios en tres áreas como la cooperación internacional/interestatal, en baremos de protección de las personas desplazadas y respuestas operativas”* (Kälin, 2012). Alrededor de estos aspectos giran los mecanismos sociales de protección, proponiendo como un ejemplo evidente los sistemas de protección social, y en concreto, ya que muchos de los países que sufrirán desplazamientos humanos son países en desarrollo, los resultados del desarrollo de las experiencias de los Programas de Pisos de Protección Social.

Un resultado más sería el hacer *“recomendaciones sobre los papeles y responsabilidades respectivas de los actores y principales interesados relevantes en asuntos humanitarios”* (Kälin, 2012). En ese sentido, desde una óptica sociolaboral, habría que tener en cuenta que no sólo las personas se verían forzadas a desplazarse, sino también las estructuras económicas sobre las que se asientan las sociedades, como los medios de subsistencia, las industrias o los lugares de trabajo. Esto implicaría una necesidad de diseñar estrategias de reubicación de todo el sistema, lo que implicaría también la necesidad de contar con otros actores que desde una perspectiva de respuesta “humanitaria” podrían quedar fuera como los sindicatos o las empresas.

Por último, la propuesta de *“un plan de acción para llevar a cabo un seguimiento, la identificación de normativas adicionales y el desarrollo institucional y operativo necesarios a nivel nacional, regional e internacional”* (Kälin, 2012), haría necesaria la integración de los organismos de la ONU que actualmente no participan en los debates y los mecanismos orientados a coordinar la acción humanitaria, como la hasta ahora no participación de la OIT en el Comité Permanente entre Organismos (IASC), especialmente en la mesa sobre los aspectos humanitarios del Cambio Climático.

9. CONCLUSIONES

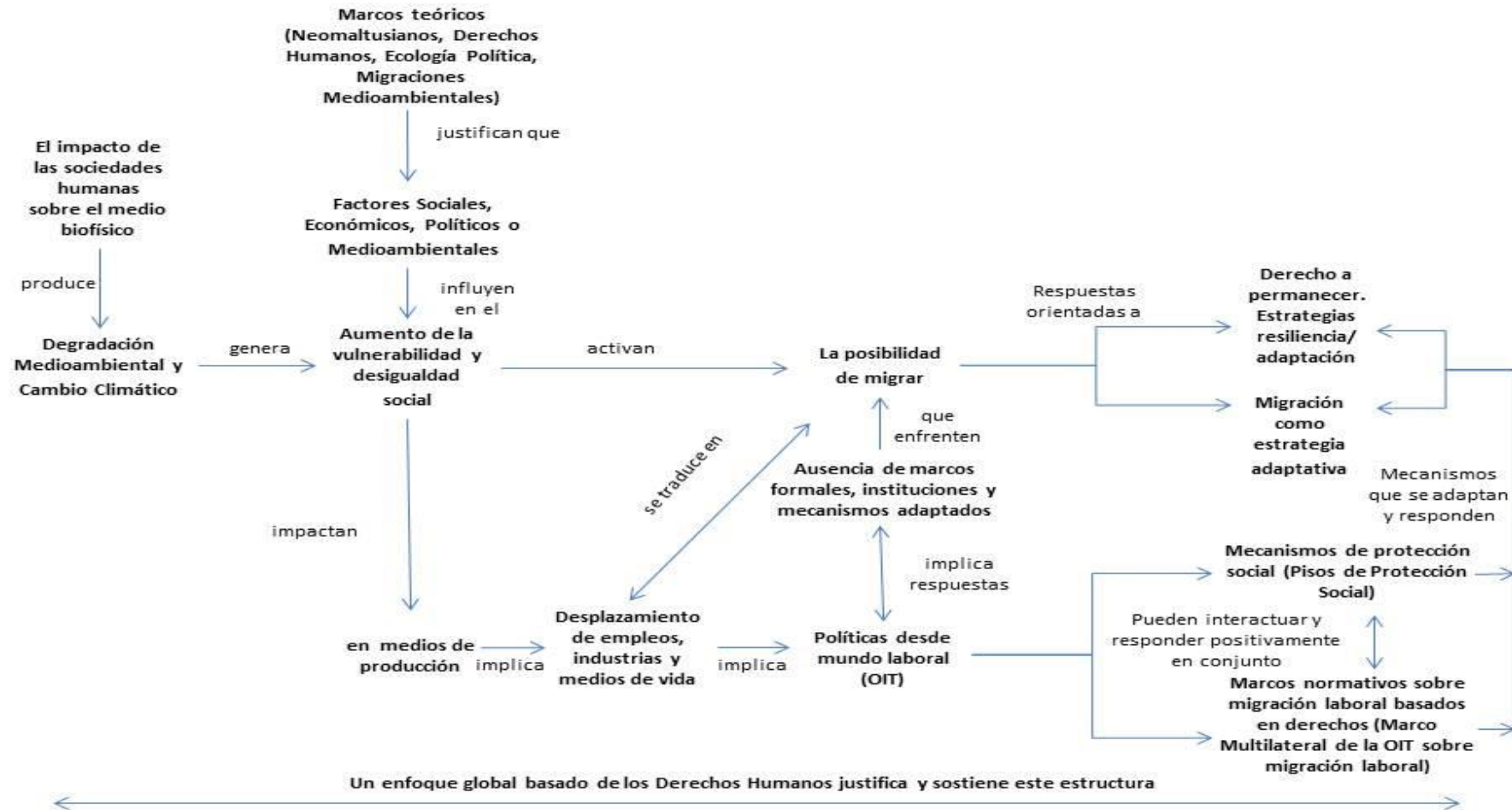
Se propone comenzar este apartado de conclusiones con la explicación y representación gráfica de lo que se considera es la principal aportación de esta tesis al debate presente sobre el desplazamiento de personas debido a la incidencia del Cambio Climático. En ese sentido, la siguiente figura (nº9) pretende resumir el resultado de esta investigación y el objetivo inicial de vincular las políticas sociolaborales elaboradas principalmente por la OIT con las respuestas dirigidas a enfrentar el aumento de los desplazamientos humanos vinculados al Cambio Climático. En ese sentido, se considera la importancia de la aportación de este trabajo al debate general sobre el problema, a partir de la vinculación principalmente de los mecanismos de protección social, así como de los marcos normativos de migración laboral basados en derechos.

En el esquema propuesto se identifican dos líneas de análisis confluyentes. La primera línea se identifica con el análisis teórico propuesto, y tiene sus anclajes principalmente en el esquema desarrollado por el Informe Foresight (2011) (Fig.2). El análisis parte del reconocimiento de las dimensiones sociales del Cambio Climático, donde se observa un aumento de la vulnerabilidad y la desigualdad de las sociedades debido al impacto del Cambio Climático. Del mismo modo, estos procesos de aumento de la desigualdad se verían influenciados por diferentes factores económicos, sociales, políticos o medioambientales, tal y como se ha venido proponiendo desde diferentes marcos teóricos. Como resultado de esta interacción, se plantearía la posibilidad para las poblaciones de migrar, identificándose entre las opciones el permanecer en los lugares de origen y hacer frente a los impactos aumentando la resiliencia y adaptándose, o utilizar la migración como una respuesta adaptativa.

La segunda línea argumental coincide con el estudio propuesto de las organizaciones del mundo del trabajo, y más concretamente de la Organización Internacional del Trabajo, y se desarrolla de forma paralela al análisis superior. Esta línea comienza a partir del reconocimiento de la múltiple incidencia de factores en contextos de incidencia del Cambio Climático, y cómo el aumento de la desigualdad y la vulnerabilidad influye en los medios de producción, llevando a plantear el desplazamiento voluntario o forzado de empleos, industrias y medios de vida. En este contexto, las respuestas desde el mundo laboral y la OIT deben considerarse debido al todavía limitado debate sobre qué tipo de políticas de respuesta deben darse a la mayor incidencia de los desplazamientos

humanos inducidos por el clima. Desde esta perspectiva, el estudio de los mecanismos de protección social que ya se están implementando en diversos países del mundo en forma de Pisos de Protección Social, se ve reforzado por el análisis de los marcos normativos desarrollados por la OIT, como el Marco Multilateral para las migraciones laborales, ofreciendo ambos marcos una respuesta evidente que además de interaccionar mutuamente se sustenta en un marco global común a todo el proceso basado en los derechos humanos que permite responder, tanto a los supuestos donde las poblaciones decidan permanecer y adaptarse los impactos del Cambio Climático, como en el caso de que la migración sea una estrategia adaptativa posible.

Fig.9. Esquema conceptual de la investigación. Elaboración propia a partir del Informe Foresight (2011: 33).



A continuación se desarrollan de una forma más específica los diferentes aspectos concluyentes que se han considerado de importancia como resultado de esta investigación.

1. La presente investigación ha incidido en el reconocimiento del profundo carácter social del Cambio Climático, y de los desplazamientos humanos vinculados al mismo, tanto en sus causas y consecuencias, así como en las respuestas que deben desarrollarse para evitar o minimizar sus impactos negativos. Desde una perspectiva global se reconoce la necesidad de un mayor estudio y propuesta de respuestas a partir de un enfoque basado en las dimensiones sociales del Cambio Climático, lo que implica reconocer su carácter antropogénico y los cada vez mayores impactos biofísicos y sociales globales vinculados al mismo. Por tanto, las respuestas deben tener en consideración y abordarse a partir de las propias estructuras e ingenierías sociales causantes. El estudio propuesto sobre los desplazamientos humanos vinculados a la degradación medioambiental y el Cambio Climático, permite evidenciar este hecho social y la necesidad de respuestas desde los propios sistemas sociales.

Este componente social se aprecia en el estudio histórico de la evolución y los desplazamientos de las sociedades humanas vinculados a la incidencia del medioambiente, a pesar que el florecimiento, progreso, desplazamiento o colapso de las sociedades humanas históricamente evidencia una dependencia con su medio biofísico, y lleva también a discutir y poner en duda la supuesta supremacía de la humanidad con respecto al medio en el que habita. Ese error de apreciación se hace más evidente con la cada vez mayor incidencia del Cambio Climático y como una serie de impactos de evolución lenta o súbita, como el aumento en la fuerza y frecuencia de huracanes, precipitaciones e inundaciones, un mayor número de sequías o el aumento del nivel del mar, llegan a debilitar y destruir los asentamientos humanos, ejerciendo igualmente como activadores de la migración.

El debate contemporáneo que estudia los desplazamientos humanos inducidos por el Cambio Climático considera difícil, o directamente niega, la existencia de un único factor que pudiera vincular directamente los desplazamientos con las condiciones medioambientales. Por el contrario, una amplitud de factores vinculados a las propias fortalezas o vulnerabilidades de las sociedades humanas, ya fueran políticos, culturales, demográficos, medioambientales, sociales o económicos entre otros, evidencian una

multicausalidad a la hora de trazar estos desplazamientos. Esta investigación reconoce este hecho multicausal, ya fuera a través del estudio de diferentes enfoques teóricos y autores, así como a través del propio reconocimiento explícito de esta multicausalidad por parte de los informes del IPCC. En este contexto, los factores socioeconómicos ejercen una especial influencia, ya que el aumento de la vulnerabilidad y desigualdad social surgen como aspectos vinculantes a esa decisión de migrar influenciada por el Cambio Climático.

2. Ante los impactos del Cambio Climático y las migraciones vinculadas al mismo, los grupos más expuestos y afectados serán (ya están siendo) aquellos más pobres y vulnerables. Mayormente expuestos al daño y las pérdidas debido a la incidencia de los fenómenos climáticos, estos grupos más empobrecidos se verían igualmente forzados a huir o desplazarse de sus hogares debido a su mayor vulnerabilidad. En determinados contextos sociales y medioambientales, esas poblaciones más vulnerables y empobrecidas verán imposibilitada la posibilidad de desplazarse debido a la carencia de recursos.

Entre los sectores productivos y poblaciones más expuestas y desprotegidas ante los impactos del Cambio Climático se encuentran aquellas comunidades altamente dependientes de los medios de vida de subsistencia en sectores como la agricultura y la pesca. Sufriendo ya de por sí situaciones de desigualdad y empobrecimiento, los impactos del clima no harían sino exacerbar unas condiciones desiguales previas, empeorando o limitando las opciones de desplazamiento. Otros sectores productivos como la industria o el turismo, así como las comunidades dependientes de estos sectores, podrían llegar a desaparecer o tener que desplazarse debido a la incidencia del Cambio Climático.

Como resultado, se observa un aumento de la migración rural-urbana vinculada a la incidencia del Cambio Climático y que se añadiría a las actuales tendencias demográficas y económicas que proponen un trasvase de población que hará que la mayoría de la población mundial se asiente en entornos urbanos en las próximas décadas. Estos desplazamientos del campo a la ciudad revestirían igualmente unas consecuencias negativas sobre los entornos urbanos, generando mayores desigualdades y vulnerabilidades sociales, así como una mayor degradación medioambiental. De fondo

surge en este contexto la discriminación, la pobreza y los derechos limitados de los migrantes rurales desplazados, y la ausencia de unas condiciones de trabajo dignas, resultando en un mayor abuso y explotación. La migración laboral y su correcta gestión aparece en este contexto de cambio medioambiental como una herramienta necesaria antes los desafíos económicos, sociales, medioambientales e incluso políticos que puede suponer un aumento de los desplazamientos humanos vinculados al Cambio Climático.

3. Desde diferentes enfoques se permite reconocer la migración inducida por el medioambiente y el Cambio Climático como un fenómeno multicausal donde intervienen diferentes factores políticos, sociales o económicos entre otros. En este sentido, se considera alcanzado el primer objetivo de esta tesis, dirigido a explicar la evolución de los discursos y como se ha desarrollado una narrativa, que avalada por un amplio corpus teórico y empírico durante las últimas décadas, ya fuera desde el análisis histórico, contemporáneo o vinculado al diseño de políticas, permite reconocer la realidad multicausal de estos desplazamientos y la necesidad de integrar otros factores, prestándose una especial atención a los factores socioeconómicos. Este enfoque permite explicar de forma más adecuada el fenómeno y proponer respuestas al mismo más allá de los límites que podría imponer el reconocimiento de la relación monocausal entre degradación medioambiental y migración. Sin embargo, esta investigación no quiere dejar de mencionar cómo en la propia literatura y estudios empíricos, pese a considerar la importancia del factor multicausal, se observa una cada vez mayor importancia de los factores medioambientales y climáticos al activar la migración.

Los países menos desarrollados son objeto de especial atención en este contexto, ya que en estos países los desplazamientos son resultado de un conjunto de estímulos medioambientales, económicos, sociales y políticos, influyendo el recrudescimiento y deterioro de las condiciones de vida, la vulnerabilidad y la desigualdad, ya fuera debido a la escasez de lluvias, el alto desempleo, la agitación política, o la combinación de estos u otros factores adversos.

Particularizando en los enfoques estudiados, durante el siglo XX, la perspectiva neomaltusiana puede considerarse como precursora del estudio sobre los desplazamiento medioambientales, tanto desde el análisis del fenómeno denominado “Dust Bowl” en Estados Unidos en los años 30, como desde los enfoques que en la

década de los setenta abordaron los problemas medioambientales y su relación con el desarrollo humano. Las “capacidades de carga del territorio”, el aumento demográfico, la mayor presión poblacional sobre el suelo, la escasez de recursos, junto a otros factores subyacentes determinantes como las condiciones sociales, política y económica, donde la pobreza y la desigualdad aparecían como factores recurrentes, apuntalaron este debate. Entre los ejemplos propuestos está la crisis humana acaecida en Africa en los setenta, donde el crecimiento de las poblaciones humanas y el ganado, los efectos perjudiciales del sobrepastoreo y la deforestación, dieron lugar a grandes hambrunas y desplazamientos humanos.

A partir de este enfoque surgieron las primeras acepciones, como el término “refugiados ecológicos”, pasando en la década de los ochenta al término más reconocido de “refugiado medioambiental”, donde se reconocía el medioambiente como un activador directo del desplazamiento humano, aunque fue discutido tanto por su monocausalidad implícita (medioambiental) carente de base empírica, como por su carácter político (refugiado) inadecuado e inexacto, según diversas interpretaciones. Del mismo modo, han surgido otras terminologías para definir el problema de una forma más práctica, con el objetivo de mejor establecer y diseñar políticas de respuesta a estos desplazamientos.

La problemática instalada en la propia multicausalidad del problema también ha influido a la hora de realizar estimaciones. En este sentido, esta investigación reconoce los enfoques que relativizan y limitan la importancia de las estimaciones. Esta visión se refuerza a partir de las dificultades para realizar estimaciones, evidenciándose en algunos casos la ausencia de rigor de las mismas. De hecho, el análisis sobre un fenómeno sobre el que inciden todo tipo de factores sociales, económicos o políticos, así como las causas inherentes a la pobreza que gobiernan en gran medida los procesos migratorios, lleva a limitar, en gran medida, la capacidad de un desglose coherente sobre el número de desplazados medioambientales y climáticos.

Otro enfoque que permite mostrar de forma directa la interconexión existente entre los aspectos sociales, políticos o económicos y los impactos y consecuencias de la degradación medioambiental y el Cambio Climático es la ecología política. Este marco permite conceptualizar el problema de la multicausalidad de los desplazamientos vinculados al cambio medioambiental y las respuestas que desde el diseño de políticas

deben proponerse abogando por soluciones que integren las relaciones y los actores sociales, el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, así como demandando la importancia de las estructuras estatales en este contexto.

En este sentido, el enfoque de la ecología política se articula a partir de argumentos basados en la justicia social o la distribución de la riqueza, reconociendo igualmente las desigualdades en las relaciones de poder, donde los costos y beneficios asociados al cambio medioambiental se distribuirían de forma desigual, aumentando o reduciendo las desigualdades sociales, políticas o económicas existentes. Desde esta perspectiva, se haría necesaria la existencia de estructuras que aseguren el carácter redistributivo de las políticas e inversiones y eviten el aumento de las desigualdades.

En el contexto de esta investigación, la ecología política propone analizar las causas y consecuencias de la movilidad humana a partir del estudio de las relaciones entre las personas y el medioambiente y como la distribución desigual de recursos afecta negativamente a los grupos más pobres y marginados. Por lo tanto, las respuestas deben ir más allá de las simples respuestas de los Estados al problema medioambiental o migratorio, abordando también los sistemas sociales, económicos y políticos en los que operan.

A partir de esta justificación, cobra sentido el argumento desarrollado en esta tesis que reconoce los mecanismos de protección social puestos en marcha desde el Estado, como idóneos en su desarrollo e implementación en contextos de mayor degradación medioambiental y aumento de desplazamientos, así como su ejecución junto a políticas generadoras de empleo, vinculadas especialmente a la protección medioambiental.

4. Frente al aumento de la vulnerabilidad social de las comunidades y la posibilidad de desplazamientos humanos vinculados al Cambio Climático, las respuestas desde un marco adaptativo deben pasar por el refuerzo de la capacidad de resiliencia de las comunidades y el establecimiento de marcos de gestión de la migración basados en derechos. La Vulnerabilidad Social como un concepto desarrollado en parte desde la ecología política, observa las realidades sociales y económicas de las comunidades y cómo se pueden ver afectadas por factores como el nivel de pobreza, la marginación social o los impactos del Cambio Climático. Este

último factor implica igualmente el reconocimiento de una mutualidad en la acción, donde la naturaleza y la sociedad aparecen como inseparables, con una capacidad recíproca, positiva o negativa, ya sea para aumentar la resistencia o la propia vulnerabilidad, lo que lleva a plantear modelos políticos y de acción que aúnen los objetivos sociales con los medioambientales. Como concepto que se opone y complementa a la vulnerabilidad, aparece la capacidad adaptativa de una comunidad, siendo en este sentido una condición necesaria para reducir la vulnerabilidad, en particular en las regiones, naciones y grupos socioeconómicos más vulnerables, y que se puede expresar tanto a través de la fortalecimiento de la resiliencia y la permanencia de las comunidades en sus hogares, como a través de la migración.

Desde esta perspectiva, en esta investigación se reconocen como adecuadas dos estrategias de respuesta adaptativa frente a la posibilidad de desplazamiento debido al Cambio Climático: la resiliencia y la migración. Por un lado, potenciar la capacidad de resiliencia al Cambio Climático desde las propias comunidades a través de medidas que permitan fijar las poblaciones al terreno como: fortaleciendo su capacidad de acción a través de la creación de oportunidades alternativas de empleo y diversificación de los medios de vida que pudieran promover la resiliencia a largo plazo; fomentando procesos participativos de toma de decisiones y mejora institucional; o medidas sociales que mejoren los medios de subsistencia como la protección social, dada su capacidad de transformación social y económica, y que se reconoce como fundamental bajo contextos de mayor pobreza y vulnerabilidad bajo un clima cambiante.

Del mismo modo, la migración es igualmente reconocida como una estrategia adaptativa que permite aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad de las comunidades afectadas en origen, a través de mecanismos como las remesas, la migración circular o la propia protección social. Es decir, la migración permite a los individuos y hogares acumular activos, así como es una fuente de diversificación de ingresos, por lo que la fuerza de trabajo, la formación y el capital social acumulado de los migrantes aparece como fundamental ya que permite disminuir la vulnerabilidad, aportando valor tanto a las comunidades de origen como de acogida.

En un caso u otro se entiende la adaptación en este contexto como la capacidad de construir resiliencia, fortalecimiento social y reducción de la vulnerabilidad, ya fuera en

origen haciendo de la migración un acto voluntario, o reconociendo la migración como una “adaptación transformadora” a los cambios medioambientales y un medio eficaz para construir resiliencia a largo plazo.

En todo caso, de lo propuesto a través de esta investigación se hace evidente la necesidad de un enfoque coherente y positivo de la migración que vincule las políticas en materia de migración, desarrollo y adaptación bajo un entorno cambiante y que permita ayudar a todos los individuos y grupos humanos vinculados a la migración a mejor adaptarse al Cambio Climático, y que permita emplear un amplio abanico de políticas no únicamente circunscritas al ámbito migratorio y medioambiental, y en donde tengan una especial importancia las políticas y mecanismos socioeconómicos.

Desde esta perspectiva, mantener el componente de protección que considera la migración como adaptación, implica el mantenimiento de la integridad básica de la comunidad en aspectos sociales, económicos, culturales, entre otros, así como el respeto de sus derechos fundamentales, en caso contrario se entendería la migración como una estrategia fallida de adaptación. Del mismo modo, el reconocimiento de los mecanismos de migración laboral internacional como una estrategia de adaptación, permite profundizar en el estudio de las desigualdades y el acceso a la posibilidad de migrar, donde la defensa de los derechos de los migrantes y su tratamiento como individuos y comunidades con derechos y dignidad debe estar por encima del trato a las personas como meras unidades de trabajo. Por tanto, se hacen necesarias políticas adecuadas para el reasentamiento que respeten los derechos de los reasentados y supongan una mejora de la situación económica y social, incluyéndose aspectos vinculados a la formación o la necesidad de participación por parte de las comunidades afectadas en las decisiones y acciones a llevar a cabo durante el reasentamiento. Los mecanismos de protección social, permiten en ese contexto que las desigualdades no se reproduzcan o aumenten en los lugares de destino proporcionando un marco equitativo común a las poblaciones.

Por último, la migración inversa bien gestionada a través de marcos propuestos como el de las remesas sociales, se añade como una oportunidad en determinados casos, aunque esos retornos deben estar apoyados en políticas de protección social que aseguren ciertas garantías de estabilidad y progreso a los retornados.

5. Parte de las respuestas legales ante el aumento de las migraciones inducidas por el clima deben pasar por el reconocimiento y coordinación de las existentes normativas legales sobre migración basadas en la aplicación de los derechos humanos. Como un aspecto que ha delimitado en gran medida el debate político sobre los desplazados medioambientales, está la posición del ACNUR y su no reconocimiento de los “refugiados medioambientales” bajo la Convención de Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. La inexistencia de una base legal robusta que permitiera ese reconocimiento, expresada por ejemplo en la ausencia de un agente perseguidor, o como el propio reconocimiento podría implicar la posibilidad de socavar el presente régimen jurídico internacional sobre los refugiados, son factores fundamentales para ese no reconocimiento. Igualmente, se han aducido causas políticas, que considerarían negativamente el cálculo e impacto económico resultante de un posible reconocimiento. Otras aportaciones al debate consideran el reconocimiento de estos refugiados, desde la propia acción del agente perseguidor, donde los factores políticos y sociales o aspectos vinculados a la pobreza, la desigualdad, los modos discriminatorios de gobierno y las violaciones de derechos humanos implicarían ese reconocimiento.

Con el objetivo de garantizar la protección de estos desplazados se ha propuesto tanto enmendar la Convención de 1951, como establecer nuevos ordenamientos jurídico-legales específicos que pudieran reconocer estos desplazamientos. Pese a considerar la importancia e interés en el desarrollo de estos ordenamientos, se quiere constatar que en la actualidad existen suficientes instrumentos normativos que pueden actuar como mecanismos de protección de estas poblaciones ante la activación de estos desplazamientos. Este reconocimiento implica hacer hincapié en la coordinación de los organismos y normativas existentes, así como su cumplimiento efectivo. Una coordinación sin solapamientos, de estas normativas y mecanismos, se reconocería como más efectiva a la hora de prevenir o enfrentar el cambio medioambiental, mitigar los efectos de los desplazamientos, proteger los derechos de los desplazados y mejorar el reasentamiento de las personas.

El análisis del Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales en la última parte de esta tesis, junto con otros ordenamientos no únicamente vinculados al Derecho Internacional de los Refugiados, permite constatar este razonamiento. Igualmente, y a

partir de este análisis así como otras aportaciones tanto teóricas como propuestas por Organismos Internacionales, se ha observado como el análisis y aplicación de normas a partir del marco general de los Derechos Humanos resulta más efectivo e inclusivo, considerando que los movimientos migratorios vinculados a la degradación medioambiental significan un quebranto concluyente de los derechos humanos. De hecho, un enfoque pasado en derechos implica una mejor capacidad de proteger y abarcar de una forma más amplia la problemática general y los impactos sobre las sociedades que enfrentan la posibilidad de desplazarse debido a los impactos del medioambiente y el clima. Igualmente, el enfoque basado en Derechos Humanos permite reconocer tanto desplazados internos como extrafronterizos, forzados o voluntarios, además de ser mucho más amplio e inclusivo. En este sentido, una aproximación más inclusiva desde el marco de los Derechos Civiles y Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, o los de tercera generación como los Medioambientales, permite una mejor respuesta dada la amplitud del problema. Además, un marco basado en derechos permitirá un mejor reparto de cargas en las tareas y mecanismos de protección, posibilitando un mejor cumplimiento de derechos como el disfrute a un nivel de vida adecuado, la mejora continua de las condiciones de vida, o el derecho a no ser privado de los medios de subsistencia, especialmente bajo el contexto de un clima cambiante.

Por último, un enfoque global del problema desde los derechos humanos permite incidir en las demandas por una mayor justicia medioambiental, ya que estos desplazamientos en gran medida son responsabilidad de los países desarrollados dada su mayor contribución a la degradación medioambiental y el Cambio Climático, lo que implica que estos países deberían salvar su deuda a través de soluciones justas, efectivas, científicas y respetuosas con los derechos humanos, ofreciendo soluciones para una vida digna, el respeto de los desplazados y su posible reasentamiento.

6. La OIT desde su mandato y marco de trabajo es una organización fundamental en la integración de respuestas sociales, económicas y medioambientales para responder al Cambio Climático. La interacción del Cambio Climático con otras crisis contemporáneas, está resultando en un aumento de las condiciones generadoras de desigualdad social y pobreza, haciéndose más evidente esta situación en aquellos países, comunidades e individuos más pobres y vulnerables.

Como una primera repuesta global para hacer frente a esta conjunción de crisis, y con el Cambio Climático aumentando su importancia e incidencia, surge la necesidad de una transición hacia un modelo de economía verde, que auné los objetivos del desarrollo sostenible, reduzca la degradación medioambiental y sus riesgos, además de permitir la mejora del bienestar humano y la equidad social. Este modelo implica promover un fuerte pilar social que promovido principalmente por el Estado, asegure la provisión de necesidades básicas, el disfrute de los derechos humanos, la salud, la equidad, la protección social, el trabajo decente, la participación igualitaria y el buen gobierno, y en el caso del objeto de estudio de esta investigación permita enfrentar de una forma más inclusiva los procesos migratorios vinculados al Cambio Climático.

En respuesta al segundo objetivo propuesto, esta investigación ha permitido reconocer en la OIT un actor fundamental bajo estas circunstancias, dada su capacidad de vincular y proponer respuestas de forma coherente, conjunta y complementaria a los desafíos medioambientales y socioeconómicos que implica el Cambio Climático. Entre estos desafíos surgen las dificultades para alcanzar ciertos niveles de trabajo decente, el incremento de los niveles de desempleo, la pérdida de medios de vida y la interrupción de las actividades sobre las que se asientan las sociedades y las economías. Del mismo modo, el Cambio Climático puede llegar a debilitar los sistemas de seguridad social, limitar el alcance de los objetivos propuestos en las políticas de desarrollo, en especial en las comunidades más vulnerables, o aumentar el flujo de trabajadores migrantes en situación de vulnerabilidad.

Se han observado diversas áreas de importancia que permiten, junto a la protección social como un marco vinculante común al desarrollo de esta investigación, explicar la importancia de la OIT en el contexto de las políticas climáticas y su capacidad de elaborar respuestas acordes, a saber: el trabajo decente, el diálogo social, la transición justa, las políticas de adaptación y los empleos verdes.

Un marco efectivo de trabajo decente debe incidir positivamente en la mejora de las estrategias para reducir la pobreza frente a la crisis y la incidencia del Cambio Climático. En contextos sociales de alta vulnerabilidad y empobrecimiento, tanto unas condiciones previas de trabajo decente como la generación de empleo digno entre los

trabajadores locales más vulnerables y necesitados durante y tras los impactos del Cambio Climático, pueden contribuir a reducir las pérdidas económicas y mejorar también los procesos de recuperación y reconstrucción.

El diálogo social y la cooperación tripartita como ejes de la acción de la OIT son mecanismos fortalecedores de los procesos de transición hacia un modelo de desarrollo más sostenible. Del mismo modo, y en contextos de mayor incidencia del Cambio Climático, el diálogo social permite resolver y dar coherencia a cuestiones socioeconómicas de importancia, facilitando la participación activa de los trabajadores en las decisiones sobre el diseño, implementación y evaluación de políticas sobre medioambiente y desarrollo.

La Transición Justa es el marco bajo el que se propone una transición hacia un modelo económico y de creación de empleo bajo en carbono, fundamentado en el desarrollo sostenible y en los principios de equidad y justicia medioambiental, permitiendo un equilibrio entre las preocupaciones sociales, medioambientales y económicas desde un enfoque basado en derechos. Un modelo de Transición Justa se asentaría sobre un fuerte sector público y una estructura social con unas bases robustas de protección social que pudieran sostenerse mutuamente con las políticas de adaptación. Este enfoque permitiría reducir la vulnerabilidad a través de la creación de empleos verdes, el fortalecimiento de los sistemas de seguridad social o con el diálogo social como factor de cohesión social.

La promoción y defensa de la justicia social y el trabajo decente, así como la reducción de la vulnerabilidad de los más débiles entre los trabajadores, comunidades, empresas y gobiernos ante los impactos y cambios estructurales que implica el Cambio Climático se consideran como respuestas adaptativas fundamentales contempladas por la OIT. El enfoque de la OIT en el ámbito de la adaptación, permitiría dar una mayor visibilidad a las políticas sociales como estrategias de adaptación, especialmente la protección social, tanto al aumentar la capacidad de resiliencia de las comunidades, como a la hora de proteger a aquellas personas que pudieran verse obligadas a abandonar sus hogares.

El Programa de Empleos Verdes de la OIT ejemplifica la integración de los pilares económico, social y medioambiental del desarrollo sostenible y el modelo de transición justa hacia una economía verde ya que: permite gestionar las transiciones económicas,

proponiendo nuevos modelos de economía global; expande los derechos de los trabajadores y su capacidad de asociarse libremente fomentando igualmente el diálogo social; acompaña esos derechos con oportunidades de trabajo decente; resalta la importancia de la protección social, mediante mecanismos como el “piso social” como factor ventajoso para el desarrollo de una transición justa y un enfoque basado en derechos; y promueve negocios y empresas sostenibles. Como sectores principales sobre los que se desarrollan los empleos verdes están la agricultura, las industrias forestales, el sector pesquero, el sector energético, la industria manufacturera intensiva en recursos naturales, el reciclaje, los edificios eficientes y el transporte. Sin embargo, su implementación pasa por la inversión en formación, en especial en los países en desarrollo, donde los empleos verdes y la diversificación de los medios de vida son fundamentales en la lucha contra la pobreza y el Cambio Climático.

7. El enfoque basado en derechos de la OIT con respecto a la migración laboral y los marcos normativos desarrollados por esta organización como el Marco Multilateral para las migraciones laborales, suponen una respuesta fundamental ante una mayor incidencia de las migraciones inducidas por el clima, así como bajo el marco de las negociaciones climáticas en la CMNUCC. Desde el reconocimiento de la importancia del enfoque basado en derechos en el debate teórico sobre los desplazamientos medioambientales y climáticos, esta tesis ha propuesto analizar el marco normativo bajo el que la OIT fundamenta su mandato, es decir, mostrar como los derechos humanos y más específicamente los derechos sociolaborales son fundamentales y necesarios en su integración tanto en el debate climático general como en el más específico de las migraciones climáticas.

Este marco basado en derechos está presente en la historia de la OIT, donde el fomento y defensa de los derechos de los trabajadores migrantes aparece en la Declaración de Filadelfia de 1944, la Declaración de 1998 sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo o la propia Convención de la ONU sobre Protección de los Derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares. Tres aspectos fundamentales se reconocen bajo este enfoque en derechos de la OIT: la aplicación de los derechos humanos y derechos fundamentales del trabajo a todo migrante, independientemente de su condición; la igualdad de trato y no discriminación entre trabajadores migrantes y

nativos; y las normas internacionales que garantizan protección de trato y condiciones de trabajo aplicables a los trabajadores migrantes en situación regular.

Sin embargo, este marco se ha visto desafiado por las dinámicas y mecanismos de mercado que pueden suponer una limitación de los derechos de los trabajadores migrantes. Como respuesta, la OIT ha puesto en marcha mecanismos y normativas no vinculantes que permiten mantener y reconocer en el debate global los derechos de los migrantes. El Marco Multilateral de la OIT para las migraciones laborales surge en este contexto como una respuesta que permite una interacción positiva entre las dinámicas de crecimiento y desarrollo bajo la globalización con la protección de los derechos de los migrantes, y se identifica en esta investigación, ante el aumento la incidencia de los impactos climáticos, como un mecanismo legal fundamental dentro de las respuestas normativas coordinadas que deben proponerse y desarrollarse en la búsqueda de la mejora de la gobernanza de los sistemas internacionales que enfrentan los desplazamientos humanos inducidos por el Cambio Climático.

8. Desde el marco de la CMNUCC, la integración del enfoque basado en derechos de las migraciones laborales aún no ha tenido un suficiente reconocimiento por la Convención, aunque se observa una mayor importancia en estos debates del fenómeno de las migraciones climáticas, del mismo modo que la OIT ha incrementado su participación y ha propuesto la integración de sus políticas en este organismo. Aunque esta investigación ha identificado un creciente reconocimiento de las dimensiones sociales del Cambio Climático como un enfoque que favorecería una distribución equitativa de los beneficios y las cargas previstas vinculadas al impacto del Cambio Climático, la integración de esas dimensiones sociales, así como el trabajo y enfoque de la OIT en la arquitectura de las políticas climáticas elaboradas por la CMNUCC aún tiene mucho camino por recorrer en pos de su pleno reconocimiento. De hecho, no ha sido sino a partir del progresivo reconocimiento de la adaptación como un pilar y política fundamental en el debate climático, que las dimensiones sociales han ganado peso en estas negociaciones y en el diseño de políticas, del mismo modo que gracias a esta mayor importancia de la adaptación, también ha ganado importancia en el debate el problema de las migraciones.

Bajo la estructura de la CMNUCC, y a pesar de la mención al término “refugiados ecológicos” en la redacción de la Agenda 21 en 1992, no fue hasta que la adaptación paso a ser uno de los discursos dominantes en la CMNUCC con los Programas de Trabajo sobre Adaptación de Buenos Aires y Nairobi y su resultado en el Plan de Acción de Bali de 2007, que la migración comenzó a ser considerada en los diversos documentos elaborados y grupos de trabajo creados en este área. Como un hito en esta evolución se considera el Marco de Adaptación de Copenhague en 2009, donde el desplazamiento y las migraciones tuvieron su reconocimiento, sirviendo como anticipo al definitivo Marco de Adaptación de Cancún de 2010, donde se invitó a las partes a adoptar medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en ámbitos relacionados con el desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del Cambio Climático. Más recientemente las migraciones también se han integrado bajo el cuerpo subsidiario en “Pérdidas y Daños”, considerado como la última respuesta al Cambio Climático, ya que sin este tipo de acciones se correría el riesgo de colapso del sistema humanitario bajo el peso de los desastres relacionados con el clima en especial en los países más vulnerables y pobres, y en donde las respuestas vinculadas a la migración y reasentamiento ganarían importancia.

Del mismo modo, y aunque la propia OIT reconoce su limitada integración o incluso ausencia en los debates promovidos por la CMNUCC, desde 2007 con su comunicación *“El trabajo decente para un desarrollo sostenible: el desafío del Cambio Climático”*, la OIT ha participado con más frecuencia en estos debates, teniendo entre sus objetivos el legitimar la inclusión de las dimensiones sociales en la arquitectura internacional del Cambio Climático, y la construcción de un fuerte pilar social en el régimen climático, que permita reconocer el Cambio Climático como un problema intersectorial vinculado a otros problemas políticos, sociales y económicos. Este enfoque permitiría mostrar igualmente el potencial de la organización como actor relevante en abrir caminos que permitieran compatibilizar la protección del clima, el desarrollo económico, la creación de empleo y la protección de los más vulnerables al Cambio Climático.

La integración de un marco basado en una Transición Justa durante 2007 y 2008, ha sido el punto de partida para este proceso, dado que las políticas que dan forma a la Transición Justa serían fundamentales en el establecimiento de cualquier futuro acuerdo sobre el clima. Este reconocimiento implicaría el desarrollo de unos sistemas

económicos y sociales que aseguraran la transición a un sistema de reducción de emisiones e hicieran las sociedades más resilientes y equitativas. De hecho, el Marco de Adaptación de Cancún reconoce desde el enfoque de una *“Una visión compartida para la acción cooperativa a largo plazo”* el reconocimiento amplio de una “Transición Justa” hacia una economía con bajas emisiones de carbono, trabajo decente y empleos más verdes. Esta integración evidenciaría la necesidad de un cambio de paradigma hacia la construcción de una sociedad baja en carbono más justa y equitativa, que evitara los impactos negativos de las medidas de respuesta ante el Cambio Climático en los sectores sociales y económicos más desfavorecidos, así como promoviendo una transición justa de la fuerza laboral, la creación de trabajo decente y empleos de calidad o mecanismos de protección social adaptables a la incidencia del Cambio Climático.

9. Se observa como factor positivo la propuesta de adaptación de la estructura y funcionamiento de la OIT a las estructuras y mecanismos de toma de decisiones de la CMNUCC. Además de su capacidad para integrar y participar de los procesos de transversalización efectiva de políticas en el contexto de las políticas climáticas, esta investigación ha observado como el papel y funcionamiento de la OIT se ha considerado desde diversos ámbitos como positivo en la mejora del funcionamiento de la CMNUCC. Entre los aspectos a resaltar a este respecto está su capacidad para mejorar los procedimientos y el desarrollo de las negociaciones; mejorar los resultados y la gobernanza de los procesos; su capacidad de hacer un seguimiento integral de las políticas; la propuesta de mecanismos de flexibilidad en la demanda del cumplimiento de las obligaciones por parte de los miembros; la eficacia de los mecanismos de la OIT en cuanto a la creación de comités de expertos independientes o en la forma de hacer recomendaciones a los miembros; o el funcionamiento de la Conferencia Internacional del Trabajo donde se orienta el trabajo a la búsqueda de soluciones en lugar de exteriorizar problemas o fracasos de los miembros. En este contexto, se entiende como un factor de importancia identificado a lo largo de esta investigación la capacidad que tiene la OIT desde su mandato y estructura organizativa de transversalizar ciertas cuestiones no del todo bien comprendidas dentro del marco de las negociaciones climáticas, pero que deberían estar mejor incorporadas en la toma de decisiones sobre el clima, como el papel de la protección social, las evaluaciones respecto al empleo, la formación y capacitación, el diálogo social y el tripartismo o la propia integración del enfoque basado en derechos en ámbitos como el de la migración laboral.

10. Los mecanismos de protección social han sido un pilar fundamental en la construcción del Estado y las políticas de desarrollo durante el siglo XX, demostrando igualmente su importancia en el siglo XXI a partir de los desafíos propuestos por la globalización. La importancia y evolución histórica de las políticas de protección social, muestran como su desarrollo ha ido acompañado de una mayor importancia e influencia del Estado, en especial a partir de finales del siglo XIX y principios del XX, la construcción del Estado de Bienestar en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, así como su presencia e importancia en diferentes instrumentos normativos y mandatos de Organizaciones como la OIT o en la propia Carta de los Derechos Humanos.

Conforme estos sistemas mejoraban en su diseño e implementación, se evidenció la necesidad de adaptar la protección social a la realidad de los países en desarrollo y situaciones de aumento de la pobreza, el crecimiento demográfico o la degradación medioambiental. La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social de la ONU (1969) o el Enfoque en Necesidades Básicas de la OIT (1976) muestran la importancia de la protección social a partir de un enfoque basado en derechos, apoyo activo y basado en la ciudadanía y el fortalecimiento de las instituciones proveedoras de estos derechos. Sin embargo, a partir de los setenta estas políticas confrontaron con los procesos de desregularización donde los sistemas públicos eran relegados en beneficio de políticas de creación de ingresos y sistemas privados de protección.

Con el nuevo milenio, nuevos enfoques han vinculado la lucha contra la pobreza y la protección social en el marco de la globalización considerando la protección social hacia medidas de promoción, prevención y protección; las diferencias de enfoques entre países desarrollados y en desarrollo; o los límites del crecimiento económico como única herramienta para reducir la pobreza y evitar el aumento de las desigualdades.

En este contexto se ha promovido la protección social desde una visión basada en derechos, alejada de enfoques caritativos, y en donde el derecho a la seguridad social es fundamental para el avance y la realización de la protección social universal. El Estado muestra su importancia en la gestión y gobernanza, y el derecho de los estados a proveer la seguridad social y dedicar sus máximos recursos a realizar los derechos económicos y

sociales mediante sistemas de protección social, así como el derecho de las personas a ver cubiertas sus necesidades y capacidades básicas para ejercer sus derechos.

La OIT a partir de 2003 lanzó la “*Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos*”, como un marco que facilitaría estrategias de seguridad social globales, con el objetivo de aumentar y mejorar los mecanismos de protección social conforme los países avanzaran, contemplando la incidencia de la protección social a partir de su vinculación con las políticas para la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad, además de otros desafíos como los migratorios o medioambientales.

11. La iniciativa de Pisos de Protección Social (PPS) surge como respuesta a la necesidad de diseñar e implementar unos mecanismos de protección social que vinculados mayormente al Estado permitan asegurar un mínimo de protección social, haciendo que los procesos y beneficios de la globalización sean más justos y equitativos, llegando a un mayor número de personas, siendo igualmente un mecanismo relevante en escenarios de aumento de flujos migratorios. Esta iniciativa liderada por la OIT y la OMS reconoce la protección social como un conjunto básico de derechos humanos y transferencias básicas esenciales y reúne entre sus objetivos fundamentales, proponer un régimen básico de protección social que cubra la atención sanitaria y una seguridad de ingresos para mayores, niños y adultos.

La OIT contempla los PPS dentro de una estrategia bidimensional para la extensión de la seguridad social. Una primera dimensión garantizaría una cobertura universal y unos niveles mínimos de seguridad social, entendiéndose como una plataforma para salir de la pobreza (dimensión horizontal). La segunda dimensión (vertical) garantizaría unos niveles más elevados de protección conforme el país fuera progresando económica y socialmente. Esta idea se representa bajo el concepto de escalera de protección social.

De las primeras evaluaciones de esta iniciativa y sus programas nacionales vinculados, se ha observado en esta investigación cómo los PPS son políticas que dan coherencia, promueven y ayudan a cumplir los derechos humanos, así como los objetivos vinculados a la justicia social, la lucha contra la pobreza o el trabajo decente, ejerciendo como un factor fundamental en la transformación social y la reducción de la desigualdad. Los PPS se reconocen, por tanto, como un eslabón necesario para alcanzar

una globalización equitativa e inclusiva, reducir o librar a las poblaciones de la pobreza, y alcanzar la consecución de unos derechos humanos básicos frente a los procesos de mercantilización de los derechos sociales.

Los PPS en su capacidad de proteger y fomentar derechos humanos básicos, ofrecen un bajo coste en comparación con las consecuencias sociales y económicas de no prestar servicios sociales, siendo flexibles, adaptables, y autofinanciables a diferentes contextos de pobreza, según las necesidades de los países. Es más, los PPS son inversiones, que aumentan la resiliencia y generan más inversión hacia los activos humanos, sociales y medioambientales, influyendo positivamente en la estabilidad social y la consecución de un crecimiento equitativo y sostenido de base amplia.

En contextos de aumento de los flujos migratorios, este trabajo ha identificado a los PPS como una respuesta necesaria tanto en países de origen como acogida, ya que actúan en conjunción con los derechos laborales y el reconocimiento de los derechos a la protección social por parte de los migrantes indocumentados. De hecho, la protección social se vincula con la buena gobernanza de la migración laboral: las remesas generadas por los migrantes tendrían un mejor aprovechamiento en contextos positivos de políticas de protección social haciéndolas más productivas. Del mismo modo, la protección social mejora los procesos migratorios, ya fuera financiando la migración tanto en medios y capital humano, además de aumentar la resiliencia de las poblaciones que permanecen, creando seguridad para los hogares e ingresos estables.

12. Ante la incidencia de los impactos del Cambio Climático y su capacidad de generar una mayor pobreza, exclusión y desigualdad, los mecanismos básicos de protección social como los PPS también muestran su importancia dada su capacidad de adaptación y flexibilidad. Esta capacidad se reconoce en especial en el mundo rural, donde existe una mayor desprotección, informalidad y empleo autónomo, así como una limitada capacidad para costearse unos servicios básicos además de una mayor vulnerabilidad, haciéndose necesario aumentar la resiliencia a través de mecanismos inclusivos y equitativos.

De hecho, frente al impacto del Cambio Climático y ante la necesidad de una mayor justicia social y medioambiental, se hará necesario crear, reformar y/o aumentar la

protección social sobre todo en contextos de mayor pobreza y vulnerabilidad con el fin de hacerles aún más reconocibles como estrategias y mecanismos positivos de adaptación. Estos mecanismos deben ser a “prueba de clima”, siendo capaces de evitar su sobrecarga, garantizar los derechos, y evitar mayores daños a los más vulnerables.

Por tanto, a partir del trabajo desarrollado, se puede afirmar que las políticas y los mecanismos de protección social se han reconocido desde diversos ámbitos como una de las medidas más importantes para mejorar la resiliencia y amortiguar el impacto del Cambio Climático, en especial en los sectores y poblaciones más vulnerables. Igualmente, la protección social puede actuar como un eje articulador de las respuestas ante el impacto del Cambio Climático, considerando el impacto del mismo sobre el empleo o los sistemas económicos tanto formales como informales, o los trasfondos sociales que genera su incidencia, con el aumento de la vulnerabilidad y la pobreza de las sociedades que lo sufren o, como ha propuesto esta investigación, sobre la posibilidad de migrar de las poblaciones afectadas.

13. Se observa una mayor convergencia y reconocimiento de la importancia de los mecanismos de protección social, y aquellos que aúnan la protección social con la protección medioambiental, en el ámbito de las políticas que hacen frente al Cambio Climático ya fuera desde diferentes enfoques teóricos, así como a través de las conclusiones e informes de la Cumbre de Rio+20, la Agenda de desarrollo Post-2015, los informes del IPCC, u otras organizaciones como el Banco Mundial. Los objetivos de la cumbre de Rio+20 dirigidos a reducir la pobreza, aumentar la equidad social y la protección del medioambiente, explicitaron en la declaración final la necesidad de unos niveles mínimos de protección social y la necesidad de un empleo decente para todos, donde las propias políticas verdes deberían verse soportadas por mecanismos de protección social. De hecho entre las características de los PPS está su capacidad para conciliar la protección social con la protección medioambiental y la lucha contra la pobreza, así como su alta capacidad de ajuste frente a los impactos del Cambio Climático. Los programas desarrollados en países como Brasil donde se aúnan objetivos vinculados con la justicia social y medioambiental, llevaron a este país a proponer la creación de un Piso de Protección Socio-Ambiental. Esta propuesta pretende coordinar y coordinar la capacidad transformadora de los PPS con la conservación, mejora y generación de activos y condiciones medioambientales,

implicando una mejora de la calidad de vida e ingresos de las poblaciones más pobres y vulnerables.

La agenda global de desarrollo posterior al 2015 también evidencia una mayor importancia de los mecanismos básicos de protección social, dada su capacidad de lucha contra la pobreza y facilitación de acceso y disfrute a los derechos humanos de los más pobres. En este sentido, la protección social permite dar coherencia e interrelacionar tanto los Objetivos de Desarrollo del Milenio como la redacción actual de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya fuera en la lucha contra la pobreza, el mayor acceso a la educación, la salud o el fomento de la igualdad, reconociéndose su importancia en enfrentar las diferentes vulnerabilidades multidimensionales.

Pero si hay un marco que permite reconocer parte de los posicionamientos de esta tesis, donde se considera la cada vez mayor importancia de la protección social en el debate y en la implementación de políticas de adaptación al Cambio Climático, es a partir de la propuesta por el cuarto y quinto informe de evaluación del IPCC en su grupo de trabajo II sobre Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad. De hecho, a partir de su comparación con el Informe de 2007, en el Informe de 2014, la protección social, pese a no ser reconocida de una forma fundamental en el debate sobre políticas, aparece para el IPCC como un mecanismo idóneo dada su capacidad para reducir el riesgo, proteger activos y proteger a las personas en situación de pobreza, posibilitando igualmente el aumento de la resiliencia de los medios de vida a largo plazo, además de actuar en conjunto con programas de protección y generación de activos medioambientales, proponiendo el informe los ejemplos ya estudiados en esta tesis sobre los programas implementados en la India, Brasil o Etiopía.

A partir del análisis de otros enfoques paralelos y propuestas de políticas de protección social esta tesis ha observado una convergencia entre los objetivos de la protección social y medioambiental. De este modo y a partir del modelo inicialmente propuesto por la OIT (Guhan, 1994), que reconoce en la protección social medidas de promoción, preventivas y de protección, se ha desarrollado un discurso “activista”, que reconoce la protección social como un elemento transformador de la realidad cuyo objetivo es alcanzar una mayor equidad social y enfrentar la exclusión enfrentando la vulnerabilidad. Como resultado de este marco transformador, ha surgido el término

“Protección Social Adaptativa” que buscaría encontrar una convergencia entre la protección social, la adaptación al Cambio Climático y la reducción de riesgo de desastres, teniendo entre sus objetivos apoyar los medios de subsistencia y proteger a los más pobres de los impactos del Cambio Climático.

A partir del estudio de Organizaciones Internacionales, como el Banco Mundial que ha adoptado en parte el discurso de la Protección Social Adaptativa, o de los ejemplos en la implementación de Pisos de Protección Social en países como Brasil, India o Etiopía, se reconoce como la Protección Social es en la actualidad un mecanismo fundamental en el contexto de las políticas vinculadas a la lucha contra el Cambio Climático y la degradación medioambiental, dada su capacidad para aumentar la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad de las comunidades, fijándolas al terreno y evitando en última instancia los desplazamientos.

En ese sentido, a partir de la evolución de los enfoques que consideran la protección social como una evidente respuesta adaptativa al Cambio Climático, se quiere observar una confluencia en los marcos y proposiciones por parte de los organismos internacionales en pos del reconocimiento de la protección social, y en especial de los pisos de protección social bajo el marco de las políticas climáticas.

14. En respuesta al tercer objetivo propuesto, se considera que los mecanismos de Protección Social en contextos que llevan a un aumento de la posibilidad de migrar debido al impacto del Cambio Climático responden con efectividad y como estrategias positivas de adaptación en la protección de las comunidades tanto en casos en que las poblaciones decidan permanecer en sus hogares y enfrentar los impactos, como en el caso en que el desplazamiento se lleve a cabo. La protección social como mecanismo de adaptación en escenarios de aumento de la posibilidad de desplazamientos humanos vinculados al Cambio Climático, ha sido explícitamente reconocida desde diversos ámbitos, considerando que ante la mayor debilidad o inexistencia de mecanismos de protección social ante los impactos del Cambio Climático, una de las consecuencias sería el aumento de los flujos migratorios. Se demandan, por tanto, mejores y más inclusivos mecanismos de protección social que promuevan sociedades más resilientes, con una mayor capacidad de adaptación. Esta demanda se integraría en el discurso que reconoce la multicausalidad de los

desplazamientos vinculados al Cambio Climático, y por tanto la necesidad de hacer frente a este problema desde una gama más amplia de políticas más allá de las medioambientales o migratorias.

La protección social se ha reconocido, tanto por la OIT (OIT, 2007b) como por otros informes (Foresight, 2011), como una herramienta de protección de alta efectividad en escenarios futuros vinculados al mayor impacto del Cambio Climático y la posibilidad de migraciones vinculadas, reconociéndose en este contexto la necesidad de estructuras gubernamentales fuertes que permitan su puesta en marcha y desarrollo. Igualmente, y frente a críticas que consideran que ciertas medidas orientadas al fomento de la resiliencia y evitar la migración ante el impacto del Cambio Climático pudieran llegar a generar escenarios futuros de mayor vulnerabilidad, siendo medidas de adaptación a corto plazo, pero de maladaptación en el medio y largo plazo, la protección social surge en este contexto como un mecanismo de especial fortaleza tanto a corto plazo como en contextos temporales a medio y largo plazo.

De este modo, en contextos sociales influenciados por el Cambio Climático, y donde la propia migración es un factor que potencia la resiliencia de las comunidades de origen, los mecanismos económicos como las remesas o la migración circular, acompañados de medidas de refuerzo basadas en la protección social, favorecen la creación de condiciones económicas y sociales que mantienen y refuerzan esa resiliencia. Igualmente, la protección social en el caso que la migración se hiciera efectiva, permitiría al migrante reducir su vulnerabilidad, frente a los riesgos en zonas de destino. Es decir, la protección social es un mecanismo fundamental en contextos migratorios vinculados al aumento de la pobreza y el Cambio Climático, ya que los grupos vulnerables que decidan migrar necesitaran de mecanismos de protección social adaptados, y en donde los PPS facilitarían esa transición tanto de individuos como de comunidades en el transcurso del desplazamiento como en las zonas de destino.

Se vincula este último aspecto con la necesidad de asegurar los derechos y contextualizar el aumento de las migraciones laborales y la mayor vulnerabilidad de los trabajadores migrantes ante el Cambio Climático, y en donde se reconoce la protección social como un factor fundamental. En resumen, todo enfoque coherente que tenga como objetivo el proteger las necesidades de las poblaciones desplazadas, no debe tener

en cuenta solo respuestas que consideren aspectos humanitarios y de emergencia, sino entender la protección como la creación de estructuras sociales, económicas y medioambientales resilientes y permanentes, desde una óptica proactiva, tanto en el origen, transición y destino de los migrantes. La protección social permite bajo este escenario, romper el ciclo de la vulnerabilidad y la pobreza facilitando que los afectados permanezcan en sus hogares, conectando a los posibles migrantes con mercados y países, ayudando a obtener habilidades, subvencionando gastos, cubriendo los costos de la reubicación, proporcionando seguros que ayudan a cubrir riesgos asociados al desplazamiento, o facilitando transferencias económicas que faciliten la migración.

Igualmente, la protección social en el diseño de reasentamientos actúa como una estrategia de adaptación que permite reducir en vez de aumentar las desigualdades en los lugares de origen y destino. De hecho, en muchos casos las políticas gubernamentales en este ámbito se entienden desde una perspectiva únicamente material, mientras que la reconstrucción social quedaría aparcada, sin tener en cuenta la posibilidad de que las desigualdades sociales pudieran trasladarse en el proceso de reasentamiento o incluso aumentar si no se ponen en marcha medidas que permitan un mínimo de protección a los individuos y las comunidades en el reasentamiento más allá de los medios económicos de que pudieran disponer. Esto implica el establecimiento de políticas estatales basadas en derechos, la gestión y gobernanza de la migración y el reconocimiento de la protección social.

Del mismo modo, las demandas de investigación futuras que plantea este trabajo llevan a considerar el desarrollo de estrategias que a la par que permitieran ofrecer unos niveles mínimos de protección, ofrecieran igualmente unos medios de vida alternativos para estos posibles desplazados medioambientales, lo que plantea el estudio y la aplicabilidad futura de programas vinculados a los Pisos de Protección Social y a las estrategias llevadas a cabo en países como Brasil, India u Etiopía, pero adaptadas a contextos de poblaciones reasentadas debido al impacto del Cambio Climático.

15. A partir del reconocimiento de las estrategias de migración laboral como estrategias adaptativas al Cambio Climático, el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales permite integrar la protección de los migrantes en contextos de degradación medioambiental y los objetivos de la protección social y

su propuesta de variante socio-ambiental bajo un marco basado en derechos.

Como una última conclusión extraída de esta investigación surge el reconocimiento de la migración laboral, tanto interna como internacional, articulada en especial a partir de mecanismos basados en derechos, como una estrategia adaptativa al Cambio Climático, ya que permite reducir la vulnerabilidad humana y ayudar a las comunidades afectadas, tanto permanecer en los lugares de origen como al desplazarse. Integrar la migración laboral y sus mecanismos y normativas en las diferentes legislaciones, implica desarrollar marcos legales e institucionales que faciliten la migración laboral de trabajadores poco cualificados en procesos de migración de regiones vulnerables, fortalecer vínculos entre los ámbitos políticos pertinentes, incorporando la migración a otras estrategias, focalizar los mecanismos de migración laboral en sociedades afectadas por los desastres y el Cambio Climático con el objetivo de facilitar recuperación, reducir los costos de envíos de remesas, promover la formación y las iniciativas empleo orientadas a la diversificación, o reducir los costos de la migración laboral.

Bajo este contexto y demandas, se considera el enfoque basado en derechos del Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales, junto a otros marcos normativos como la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, como respuestas idóneas a la necesidad de mecanismos que integren, a través de disposiciones legales, la gestión positiva de las migraciones. Estos marcos permiten aunar la necesidad de protección social en la migración y los derechos reconocidos de los trabajadores migrantes, resultando en una mejor integración de mecanismos normativos en un escenario de aumento de las migraciones climáticas y una mayor demanda de medidas de adaptación.

El Marco es una respuesta evidente a las demandas que desde el debate sobre las migraciones climáticas consideran la necesidad de integrar, elaborar, coordinar o adaptar normas a estos nuevos desafíos migratorios, además de que se puede reconocer entre las normas a considerar en el contexto de la CMNUCC en cuanto a la respuesta internacional a llevar a cabo ante el aumento de los migrantes climáticos. Del mismo modo, el análisis propuesto del Marco de la OIT permite reforzar el discurso sobre la necesidad de integrar las normas internacionales del trabajo, el diálogo social y la participación en el debate climático de actores sociales como los trabajadores o empleadores, así como las personas y comunidades vulnerables.

La aplicación del Marco multilateral ante un aumento de la migración inducida por el Cambio Climático, se considera como una medida de adaptación positiva en especial en los hogares más vulnerables y en contextos de mayor desigualdad, ya que proporciona salidas legales y respuestas bien planificadas y gestionadas. Del mismo modo, el establecimiento de marcos generales para la promoción de procesos migratorios ordenados y equitativos beneficiosos con las necesidades de los países de origen y acogida, permitiría en contextos de aumento de migraciones vinculadas al Cambio Climático, reforzar las políticas de igualdad de trato y derechos para los migrantes.

De hecho, esta tesis reconoce la protección de los derechos de los migrantes y la importancia de la migración como un elemento necesario para la justicia redistributiva global, donde la movilidad laboral debe ser parte de toda estrategia adaptativa para enfrentar el Cambio Climático, facilitando igualmente el equilibrio entre políticas que incentiven que los trabajadores permanezcan en sus lugares de origen, sin cerrar la puerta a la movilidad laboral internacional dados sus beneficios para la adaptación. Del mismo modo, la promoción del enfoque basado en la promoción del trabajo decente y la transición justa bajo el Marco Multilateral, implicaría una mejora de la capacidad de resiliencia y protección social de las comunidades más vulnerables.

Con respecto a la importancia de la protección social en un escenario de mayores migraciones inducidas por el Cambio Climático, el Marco Multilateral sería una herramienta de especial relevancia ya que propone el aumento y cumplimiento de acuerdos de seguridad social entre países en los acuerdos de migración, resultando de especial importancia dado el aumento de prácticas abusivas, tráfico y trata de personas, donde muchos de los migrantes climáticos se verán expuestos a sufrir estas prácticas y a necesitar marcos normativos que les protejan ante las mismas, y en donde la protección social surgiría como un mecanismo de mayor relevancia y es necesario desarrollar.

16. Reflexión final. Al finalizar el presente apartado de conclusiones y como síntesis final de lo expuesto hasta ahora, se considera alcanzada la intención inicial de hacer una aportación específica al debate sobre las migraciones inducidas por el Cambio Climático, teniendo en cuenta los vacíos en la investigación identificados al respecto. En ese sentido, la narrativa propuesta articulada desde un enfoque basado en la

integración de las dimensiones sociales del Cambio Climático, y el análisis de los enfoques teóricos que reconocen la multicausalidad de estos desplazamientos y la especial importancia de los factores socioeconómicos, ha llevado a demandar la importancia del marco basado en derechos propuesto por la OIT, así como la adaptación de sus políticas, en especial la protección social, en el contexto del Cambio Climático y de las migraciones inducidas por el mismo, lo que confirma la propuesta de hipótesis inicial. Esta aproximación propuesta en esta tesis se considera novedosa, permitiendo aportar y ayudar a abrir un ámbito de análisis importante en el futuro. Del mismo modo, los hallazgos de la investigación refuerzan la temática e hipótesis propuesta, como la iniciativa brasileña de Pisos de Protección Socio-ambiental o los resultados del Quinto Informe de Evaluación del IPCC, donde se observa un aumento de las menciones y el desarrollo de argumentos que reconocen la multicausalidad de los movimientos migratorios vinculados al Cambio Climático, así como la importancia de la protección social como una política de mayor relevancia en el desarrollo de respuestas adaptativas.

Del mismo modo, ante la necesidad de un diseño de políticas climáticas más equitativas y justas que eviten dejar atrás a nadie en los procesos de transformación económica y social vinculados al Cambio Climático, se concluye que el enfoque basado en derechos y justicia social de la OIT y la promoción de políticas sociales y laborales y marcos normativos que consideren los riesgos y vulnerabilidades del desarrollo social y los mercados de trabajo con respecto al Cambio Climático, son un marco robusto y adecuado, que permite combinar positivamente, en un escenario de mayores impactos climáticos y aumento de las migraciones, la defensa de los derechos humanos de los más vulnerables, junto a la necesidad práctica de promover un desarrollo sostenible. Estos objetivos se consiguen a través de la integración del trabajo decente, el diálogo social, las políticas orientadas hacia una Transición Justa y la creación de empleos verdes, la protección social y la migración laboral bajo un marco basado en derechos.

Como última reflexión y teniendo en cuenta la necesidad de una mayor investigación en el estudio de los mecanismos de protección social como política de respuesta ante la posibilidad del aumento de las migraciones inducidas por el Cambio Climático, se quiere focalizar los futuros desafíos en este ámbito de estudio en la importancia del Estado como sujeto fundamental en la provisión de protección social en contextos de

mayor incidencia climática, frente a la tendencia y discurso global que considera su debilitamiento como resultado de los procesos de globalización y ajuste estructural.

Uno de los hallazgos de este trabajo ha sido el observar cómo a partir de la propuesta que buscaba reconocer los mecanismos de protección social como una respuesta adaptativa fundamental ante la incidencia del Cambio Climático y el aumento de las migraciones, se ha identificado que existe un amplio espectro de programas promovidos por el Estado que integran el componente de protección social con las políticas de protección medioambiental. El ejemplo del marco propuesto por el gobierno de Brasil sobre los Pisos de Protección Socioambiental, y los programas que tanto Brasil, India, Etiopía o Filipinas entre otros países han venido desarrollando en este sentido, han permitido reforzar los argumentos iniciales propuestos.

Sin embargo, a través de la literatura estudiada, en especial aquella vinculada a las respuestas propuestas por la CMNUCC, se evidencia una predominancia y discurso dirigido hacia la potenciación de los mecanismos vinculados a los seguros como una respuesta fundamental ante los impactos del Cambio Climático, mientras que a los mecanismos de protección social desarrollados por los estados se les asigna un papel más limitado. Se abre ante esta observación inicial la posibilidad de desarrollar futuras investigaciones que evidencien esta hipótesis, lo que implicaría estudiar cómo se elaboran los discursos políticos, sociales y/o económicos que conforman dentro del debate climático la elección de determinadas políticas frente a otras, en este caso proponiendo la oposición o complementariedad de los mecanismos de seguros privados con los mecanismos de protección social.

En esta misma línea, un análisis inicial de los documentos del último informe del Grupo de Trabajo II del IPCC de 2014 lleva a plantear también, la forma en que se plantean los discursos, las estrategias y la propuesta de políticas en el trabajo del IPCC en este ámbito. En este sentido, y a pesar que en el resumen técnico del Grupo II del Quinto Informe de Evaluación del IPCC aparecen diferentes menciones a la protección social, al igual que en diferentes capítulos del Informe del Grupo de Trabajo II, sin embargo, no se observan menciones a la protección social en el Resumen para Responsables de Políticas (Field *et al.*, 2014b), frente a un más amplio reconocimiento de los mecanismos de seguros, lo que lleva a plantear de nuevo en investigaciones futuras las diferentes formas en que estos mecanismos se incluyen en el debate climático.

10. FUENTES BIBLIOGRAFICAS

- Abbott, K.W., y Snidal, D. (2000), “Hard and Soft Law in International Governance”, *International Organization*, 54 (3), 421 – 456.
- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (1994), *La situación de los refugiados en el mundo, 1993. El desafío de la protección*. Alianza Editorial, Madrid.
- ACNUR (1995), *The State of the World's Refugees 1995: In Search of Solutions*. Oxford University Press, New York.
- ACNUR (1996), *UNHCR Environmental Guidelines*, UNHCR, Geneva.
- ACNUR (1998), *Refugee Operations and Environmental Management: Key Principles of Decision-Making*. UNHCR, Geneva.
- ACNUR (2002), *Handbook of Selected Lessons Learned from the Field: Refugee Operations and Environmental Management*. UNHCR, Geneva.
- ACNUR (2008), *Cambio Climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*. ACNUR, Ginebra.
- ACNUR (2009a), “Cambio Climático y apatridia: una visión general”. *Documento presentado para la 6ª sesión del Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo (GTE - CLP) según la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), 1 al 12 de junio de 2009*. Bonn, Alemania.
- ACNUR (2009b), “Forced Displacement in the Context of Climate Change: Challenges for States under International Law”, *6th session of the Ad Hoc Working Group on Long Term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA 6)*12, UNHCR, Geneva.
- ACNUR (2009c), *UNHCR and Climate Change: Involvement, Challenges & Response*. Brochure, Oct. 2009. UNHCR, Geneva.
- ACNUR (2012), *La situación de los refugiados en el mundo: En busca de solidaridad: Resumen*. ACNUR/Icaria: Madrid/Barcelona.
- ACNUR (2013), *Tendencias Globales 2012. Desplazamiento: El nuevo reto del siglo XXI*. ACNUR, Ginebra.
- Acuerdo de los pueblos (2010), *Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra*, Cochabamba, Bolivia.
- ADB (Banco Asiático de Desarrollo) (2009), “Migration in the Greater Mekong Subregion”, Background paper for the *Fourth Greater Mekong Subregion Development Dialogue*. Asian Development Bank, Mandaluyong City-Philippines.
- ADB (2012), *Addressing Climate Change and Migration in the Asia and Pacific: Final Report*. Asian Development Bank, Manila.
- Adger, W. N., J. Pulhin, J. Barnett, G. D. Dabelko, G. K. Hovelsrud, M. Levy, U. O. Spring, C. Vogel, et alii, (2014), “Human Security”, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation*

and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. edited by C. Field, V. Barros, *et alii*, Pages: accepted. Documento publicado online sin editar. Disponible en: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap12_FGDall.pdf (última visita 26/04/2014).

Adger, W.N., S. Agrawala, M.M.Q. Mirza, C. Conde, K. O'Brien, J. Pulhin, R. Pulwarty, B. Smit y K. Takahashi (2007), "Assessment of adaptation practices, options, constraints and capacity". En *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 717-743.

Afifi, T., y Warner, K. (2008), "The impact of environmental degradation on migration flows across countries", *Working Paper No.5/2008*, UNU-EHS Working Paper Series, United Nations University, Institute for Environment and Human Security, Bonn.

Agard, J., L. Schipper, J. Birkmann, M. Campos, C. Dubeux, Y. Nojiri, L. Olsson, B. Osman-Elasha, M. Pelling, M. Prather, M. Rivera-Ferre, O.C. Ruppel, A. Sallenger, K. Smith, A. St. Clair, (2014), "Glossary", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.* edited by C. Field, V. Barros, *et alii*, Pages: accepted. Documento publicado online sin editar. Disponible en: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Glossary_FGD.pdf (última visita 26/04/2014).

Ahmad, I. H. (2009), "Climate policy integration: towards operationalization", *United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) Working Paper n°73*. UN Division of Economic and Social Affairs, New York. 18 pp.

Ahmed, K. (2004), "International Labor Rights a Categorical Imperative?", *Revue de Droit Université de Sherbrooke (R.D.U.S)* (35) 145-186.

Alvarellos, R. J. (2010), "Migraciones, Ciudadanía y Sindicatos: Modelo Para Armar", *Revista de la cultura del trabajo*. Año XXXIV. N°93–Diciembre 2010

Alvídrez-Vitolás, E. (2006), "Sistema agroindustrial cortadillo una opción para la generación de empleos, y detener la desertificación y contrarrestar la migración en el desierto mexicano". Paper presented at the *2nd International Symposium on desertification and Migrations*, Almería, 25-27 October 2006.

Aminzadeh, S.C. (2007), "A moral imperative: The human rights of climate change". *Hastings International 16 Comparative Law Review*, 30(2), 231 - 265.

AOSIS (2008), Proposal to the AWG-LCA Multi-Window Mechanism to Address Loss and Damage from Climate Change Impacts. (Paper No. 3c). In: FCCC/AWG-LCA/2008/MISC.5/Add.2 (Part I).

Arango, J. (1985), "Ravenstein 100 años después". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)* n° 32. pp 7 - 26.

- Arenal, C. del, (2007), *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Tecnos, Madrid.
- Arnall, A., Oswald, K., Davies, M., Mitchell, T., y Coirolo, C. (2010), “Adaptive Social Protection: Mapping the Evidence and Policy Context in the Agriculture Sector in South Asia”. *IDS Working Paper* No. 345. Institute of Development Studies, Brighton.
- Atienza, J.R. (2009), “El Programa de desarrollo de tierras altas de Filipinas: empleos verdes para amortiguar los impactos de la crisis financiera mundial y del Cambio Climático” en: *Unasyuva* (span. Ed.). Vol. 60, no. 233, pp. 42.
- Atkins, G. (2011), “What Happened to the Climate Refugees?” *AsianCorrespondent.com*, 11/04/2011, (última visita 11/04/2014): <http://asiancorrespondent.com/52189/what-happened-to-the-climate-refugees/>
- Australian Aid/OIT (2012), *Employment Creation Model in Philippines: Promoting Green Jobs and Livelihoods in Environmentally Sustainable Construction of Social Housing*. 9 July 2012. ILO Regional Office for the Asia and the Pacific, Manila.
- Baird, R. (2008), *The Impact of Climate Change on Minorities and Indigenous Peoples*. Minority Rights Group International, London.
- Baldwin-Edwards, M. (2005), “*Migration in the Middle East and Mediterranean*”. Regional study prepared for the *Global Commission on International Migration*, GCIM and Mediterranean Migration Observatory, Geneva and Athens.
- Banco Mundial (2011a), *Building Resilience and Opportunities. World Bank's Social Protection and Labour Strategy 2012-2022, Concept Note*. World Bank, Washington, DC.
- Banco Mundial (2011b), “Social Protection and Climate Resilience”. Report from the *International Workshop Making Social Protection Work for Pro-poor Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation*, Addis Ababa 14-17 March 2011. World Bank, Washington DC.
- Banco Mundial (2011c), *The World Bank Migration and Remittances Factbook 2011*. Second Edition. World Bank, Washington DC.
- Banco Mundial (2012a), *New Report Examines Risks of 4 Degree Hotter World by End of Century*, World Bank Press Release (última visita 26-12-2013). Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2012/11/18/new-report-examines-risks-of-degree-hotter-world-by-end-of-century>
- Banco Mundial (2012b), *Turn Down the Heat: Why a 4°C Warmer World Must Be Avoided*. World Bank, Washington DC.
- Barbieri, A.F., Domingues, E., Queiroz, B.L., Ruiz, R.M., Rigotti, J.I., Carvalho, J.A.M., y Resende, M.F. (2010), “Climate change and population migration in brazil's northeast: Scenarios for 2025-2050”, *Population and Environment*, 31(5), 344-370.
- Bardsley, D. K., y Hugo, G. J. (2010), “Migration and climate change: examining thresholds of change to guide effective adaptation decision – making”, *Population and Environment*, 32(2 - 3) : 238 – 262.

- Barnejee, B. (2010), *The Great Wall of India: India is fencing off its border with Bangladesh. What will that mean for millions of potential climate refugees?* Slate: Green Room, News and Commentary on Environmental Issues. New York, December, 20, 2010. (última visita 25-02-2014) Disponible en http://www.slate.com/articles/health_and_science/green_room/2010/12/the_great_wall_of_india.html#
- Barnett, J. y Adger, W.N. (2003), "Climate dangers and atoll countries", *Climatic Change*, 61, 321-337.
- Barnett, J., y Webber, M. (2010), "Accommodating Migration to Promote Adaptation to Climate Change", *World Bank Policy Research Working Paper*: no. WPS 5270, Apr 2010. World Bank, Washington DC.
- Basnett, Y. (2013), "Labour Mobility in East Africa: An analysis of East African Community's common market and the free movement of workers", *Development Policy Review*, 31(2) 131-148, March 2013.
- Bates, D. (2002), "Environmental refugees? Classifying human migrations caused by environmental change". *Population and Environment* 23(5): 465 - 477.
- Beck, U. (2010), "Climate for Change, or How to Create a Green Modernity?" *Theory, Culture & Society*, 27(2-3): 254-266.
- Bene, C., Cannon, C., Davies, D., Newsham, A., y Tanner, T.M. (2013), *Social Protection and Climate Change. A paper prepared for the OECD's DAC Task Team on Social Protection* DCD/DAC/ENV(2013)2 04-Jun-2013, Center for Social Protection and Climate Change team, Institute of Development Studies, Brighton.
- Betts, A. (2011), "The Global Governance of Migration and the Role of Trans-regionalism", en Kunz, R., Lavenex, S. y Panizzon, M. (eds), *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*. Routledge, London.
- Bickersteth, S. (2012), *Loss and damage from climate change – building a critical agenda*. Climate and Development Knowledge Network (CDKN), London, April 12, 2012. (última visita 22/04/2014) Disponible en: <http://cdkn.org/2012/04/loss-and-damage-from-climate-change-%E2%80%93-building-a-critical-agenda/>
- Bickersteth, S., Dupar, M., y Hamza-Goodacre, D. (2012), *Doha Talks Highlight Loss and Damage—and Leave Much Work Ahead*. December 13, 2012, Opinion CDKN Global, London. (última visita 22/04/2014) Disponible en <http://cdkn.org/2012/12/opinion-doha-talks>
- Biermann, F., y Boas, I. (2008), "Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol", *Environment* 50 (6): 8-16.
- Biermann, F., y Boas, I. (2010), "Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees". *Global Environmental Politics* 10(1): 60-88.
- Bilsborrow, R. (1992), "Rural poverty, migration, and the environment in developing countries: three case studies". *Background paper for World Development Report 1992*. Policy Research Working Papers, World Development Report. The World Bank, Washington.

- Black, R. (2001), "Environmental refugees: myth or reality?". *New Issues in Refugee Research*, working paper no. 34 (1-19). UNHCR, Geneva.
- Black R., Kniveton, D., Skeldon, R., Coppard, D., Murata, A., y Schmidt-Verkerk, K. (2008), "Demographics and Climate Change: Future Trends and their Policy Implications for Migration". *Working Paper T-27*, Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, University of Sussex, Brighton.
- Blaikie, P. y Brookfield, H., (eds) (1987), *Land degradation and society*. Methuen, London and New York.
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I. y Wisner, B. (1996), *Vulnerabilidad. El entorno social, político, y económico de los desastres*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. La RED.
- Boano, C., Zetter, R., y Morris, T. (2008), "Environmentally displaced people: Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration", *Forced Migration Policy Briefing 1*. Refugee Studies Centre. Oxford Department of International Development, University of Oxford.
- Bodansky, D. (1993), "The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary", *Yale Journal of International Law* 18: 451-558.
- Bogardi, J. J., y Renaud, F. (2006), "Migration Dynamics Generated by Environmental Problems". Paper presented at the *2nd International Symposium on desertification and Migrations*, Almería, 25-27 October 2006.
- Bojanowski, A. (2011), "Feared Migration Hasn't Happened: UN Embarrassed by Forecast on Climate Refugees" *Spiegel* 18/04/2011. (última visita 11/04/2014) Disponible en: <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,757713,00.html>
- Boko, M., I. Niang, A. Nyong, C. Vogel, A. Githeko, M. Medany, B. Osman-Elasha, R. Tabo y P. Yanda, (2007), "Africa". En M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge UK, 433-467.
- Bonilla García, A., y Gruat, J. V. (2003), *Protección social. Una Inversión durante todo el ciclo de vida para propiciar la justicia social, reducir la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible*. OIT, Ginebra.
- Boyer, G. R. (1990), *An Economic History of the English Poor Law, 1750-1850*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Brauch, H. G. (2005), "Threats, challenges, vulnerabilities and risks of environmental and human security", *Source 1*. UNU-EHS, Bonn.
- Brauch, H. G. (2011), "Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks", en Brauch, H. G., Spring, Ú. O., Mesjasz, C., Grin, J., Kameri-Mbote, P., Chourou, B., Dunay, P., y Birkmann, J. (Eds.), *Coping with global environmental change, disasters and security: Threats, challenges, vulnerabilities and risks*. 61-106. Springer, Berlin-Heidelberg.

- Bristow, S. D. (2007), "The Political Ecology of Environmental Displacement and the United Nations' Response to the Challenge of Environmental Refugees". PhD Thesis. Department of International Politics, Aberystwyth University, Aberystwyth.
- Bronen, R. (2008), "Las comunidades de *Alaska*: derechos y resistencia". *Revista Migraciones Forzadas*. N. 31 (nov. 2008).
- Brooks, N., y Winkels, A. (2011) *Moving On: Towards a Policy Framework for Addressing Climate Change and Migration*. UNDP, Geneva.
- Brosimmer, F.J. (2005), *Ecocidio. Breve historia de la extinción en masa de las especies*. Editorial Laetoli, Pamplona. 318 p.
- Brown, L., McGrath, P., y Stokes, B. (1976), "Twenty-two Dimensions of the Population Problem". *Population Reports, Series J*, Number 11. November 1976. Family Planning Programs. Department of Medical and Public Affairs, The George Washington University Medical Center, 2001 S Street, NW., Washington, D.C.
- Brown, O. (2007), "Climate Change and Forced Migration: Observations, Projections and Implications". *IISD/UNDP Human Development Report Office Occasional Paper 17*, UNDP, Geneva.
- Brown, O. (2008a), "The Numbers Game". *Forced Migration Review*, October 2008, Issue 31, October 2008, 8-9.
- Brown, O. (2008b), "Migration and Climate Change". *IOM Migration Research Series*, No. 31. International Organization for Migration, Geneva.
- Bryant, R. L. (1992), "Political Ecology: an emerging research agenda in Third-World Studies". *Political Geography*, 11(1): 12-36.
- Bryant, R. L. (1998), "Power, knowledge and political ecology in the third world: a review". *Progress in Physical Geography* 22(1):79-94.
- Bryant, R. L. y Bailey, S. (1997). *Third World Political Ecology*. Routledge, London.
- Burson, B. (2010), "Environmentally Induced Displacement and the 1951 Refugee Convention. Pathways to Recognition", en Afifi T., y Jager J. (eds.), *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability*, Springer, Berlin. pp. 3-17.
- Calduch, R. (1991), *Relaciones Internacionales*. Ediciones Ciencias Sociales, Madrid.
- Calduch, R. (2004), *Métodos y técnicas de investigación en Relaciones Internacionales: curso de doctorado*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Calvillo, G., Sánchez-Arroyo, A., López, R. (2006), "The influence of environmental changes in human migration: Mexico's case", *International Association for Official Statistics Conference "People on the Move: Measuring Environmental, Social and Economic Impacts Within and between Nations"*. Ottawa, Canada, 6–8 September 2006
- Campana, S. (2010), "Climate Change and the Mediterranean: Reframing the Security Threat Posed by Environmental Migration". Master's Thesis, Universiteit Amsterdam, Amsterdam.

- Canessa-Montejo, M. F. (2008), "Los derechos humanos laborales: el núcleo duro de derechos (core rights) y el ius cogens laboral". *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración (RMTAS)* núm. 72, págs. 111-151.
- Cannon, T., Twigg, J, y Rowell, J. (2003), "Social Vulnerability, Sustainable Livelihoods and Disasters". *Report to DFID Conflict and Humanitarian Assistance Department (CHAD) and Sustainable Livelihoods Support Office*. DfID, London.
- Castles, S. (2002), "Environmental Change and Forced Migration: Making Sense of the Debate". *New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 70*, UNHCR, Geneva.
- CCSC (Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, Cancillería Argentina) (2010) *Cumbre Social del Mercosur "Integración Regional, Identidad Cultural, Participación Social"*, Cumbre Social Chaco 2010.
- CEP (Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada) (2000) "Just transition to a sustainable economy in energy", *Policy Statement # 915. Adopted at the CEP Convention*, Montreal, September 2000. CEP, Montreal.
- Chinvanno, S. (2003), "Information for sustainable development in the light of climate change in the Mekong Basin", en *Remote Sensing and Geographic Information Systems (GIS) Applications for Sustainable Development. Part II*. SEA START. Bangkok. p.108-115
- Christian Aid (2007), *Human tide: The real migration crisis: A Christian Aid Report*. Christian Aid, London.
- CICRED (1992), *Population and environment*. Inter-center cooperative research programme, Paris.
- CLC (Canadian Labour Congress) (2000), *Just Transition for Workers During Environmental Change: Just Transition The Big Picture*, April 2000. Ottawa, ON, Canada: CLC. (última visita 22/04/2014) Disponible en: <http://www.canadianlabour.ca/sites/default/files/pdfs/justtransen.pdf>
- CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) (1995), *The Berlin Mandate, Decision 1/CP.1*, UN Doc. FCCC/CP/1995/7/Add.1, June 6, 1995. UNFCCC, Berlín.
- CMNUCC (1996), *Possible Features of a Protocol or Another Legal Instrument. Review of relevant conventions and other legal instruments. Note by the secretariat*, Ad Hoc Group on the Berlin Mandate. Fourth session. Geneva, 8-19 July 1996. Items 3 (a), 3 (b) and 5 of the provisional agenda. FCCC/AGBM/1996/6. UNFCCC, Geneva.
- CMNUCC (2006). *United Nations Framework Convention on Climate Change: Handbook*. UNFCCC, Bonn-Germany.
- CMNUCC (2007), *The Nairobi work programme on impacts, vulnerability and adaptation to climate change*. UNFCCC, Bonn.
- CMNUCC (2008), *Plan de Acción de Bali, Decisión 1/CP.13*, Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13º periodo de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007. Anexo 1, UN Doc. FCCC/CP/2007/6/Add.1.

- CMNUCC (2009a), *Draft Negotiation Text*, Sixth Session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA) on 1-12 June 2009 in Bonn (Germany), UN. Doc. FCCC/AWGLCA/2009/8.
- CMNUCC (2009b), *Ideas and proposals on paragraph 1 of the Bali Action Plan: Revised note by the Chair*. Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention. UN. Doc. FCCC/AWGLCA/2008/16/Rev.1.
- CMNUCC (2010), *Negotiating Text*, Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA), Tianjin, 4–9 October 2010. UN. Doc. FCCC/AWGLCA/2010/14.
- CMNUCC (2011), *Acuerdos de Cancún, Decisión 1/CP.16*, resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, FCCC/CP/2010/7/Add.1.
- CMNUCC (2012), “Approaches to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to enhance adaptive capacity”. *Conference of the Parties Eighteenth session*, Doha, 26 November to 7 December 2012 Agenda item 3(b) Reports of the subsidiary bodies Report of the Subsidiary Body for Implementation. UN. Doc. FCCC/CP/2012/L.4/Rev.1
- Collins, T. (2008), “The political ecology of hazard vulnerability: marginalization, facilitation and the production of differential risk to urban wildfires in Arizona’s White Mountains”, *Journal of Political Ecology* 15:21 – 43.
- Conisbee, M., y Simms, A. (2003), *Environmental Refugees. The Case for Recognition*. NEF Pocketbook, London.
- Connell, J. (1999), “Environmental change, economic development and emigration in Tuvalu”. *Pacific Studies* 22 (1), 1–20
- Cornia, G.A., Jolly, R., y Stewart, F. (eds) (1987), *Adjustment with a Human Face. Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Oxford University Press, Oxford.
- Cour, J.M. (2006), “Population Dynamics, Poverty Alleviation and Sustainable Development: A Demo-Economic and Spatial Framework”, *Paper presented at the 2nd International Symposium on desertification and Migrations*, Almería, 25-27 October 2006.
- Cournil, C. y Tabau A.S. (2012), “Human Rights and Climate change: EU policy Options”. *Report for European Parliament, Directorate General For External Policies*, DROI, nº EXPO/B/DROIT/2011, 20, August 2012, 135 p.
- Cramer, W., G. Yohe, M. Auffhammer, C. Huggel, U. Molau, M. A. F. da Silva Dias, A. Solow, D. Stone, L. T., et alii, (2014), “Detection and Attribution of Observed Impacts”, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. edited by C. Field, V. Barros, et alii, Pages: accepted. Documento publicado online sin editar. Disponible en: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap18_FGDall.pdf (última visita 26/04/2014).

- CRME (Conference report: migration and the environment) (1992) “Conference report: migration and the environment. 19-22 January 1992, Nyon, Switzerland”, en *International migration*, Vol. 30, No. 2. (1992), 225-228
- Crutzen, P. J., y Stoermer, E.F. (2000). “The “Anthropocene””, *Global Change Newsletter* 41: pp. 17–18.
- Crutzen, P.J. (2002), “Geology of mankind”, *Nature*, v. 415, p. 23
- Cruz Caruso, L.A. (2010), *Skills for green jobs in Brazil: Background Country Study*. International Labour Office, Skills and Employability Department. ILO, Geneva
- Cruz, R.V., H. Harasawa, M. Lal, S. Wu, Y. Anokhin, B. Punsalmaa, Y. Honda, M. Jafari, C. Li y N. Huu Ninh (2007), “Asia”. En *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 469-506.
- CSI (Confederación Sindical Internacional) (2007), “Declaración sindical a la COP13”, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Bali (Indonesia), 3-14 de diciembre. CSI, Bruselas.
- CSI (2010) “Combatir el Cambio Climático por medio del desarrollo sostenible y una transición justa” *Resolución núm. 10, del segundo congreso mundial de la Confederación Sindical Internacional*. Vancouver (Canadá), 21-25 junio, CSI, Bruselas.
- CSI (2011) “Trabajadores, Trabajadoras y Cambio Climático”. *Aportación de la Confederación Sindical Internacional (CSI) a la 17ª Conferencia de las Partes de la CMNUCC* de 8 de noviembre – 9 de diciembre de 2011 en Durban, Sudáfrica. CSI, Bruselas.
- CSI (2012), “La protección social en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015”. *Confederación Sindical Internacional – Nota informativa – Diciembre de 2012*. CSI, Bruselas.
- Cugusi, B., y Piccarozzi, M. (2009), “Environmental Change and Human Mobility. A Thematic Literature and Organisational Review”, *Working Papers Centro Studi di Politica Internazionale (CESPI)* N° 59/2009. Cespi, Roma.
- Cunniah, D. (2012), “Prefacio”, en *¿Son Decentes los Empleos Verdes?*. *Boletín Internacional de Investigación Sindical* 2012 vol.4 núm.2, p. 151-152.
- Dasgupta, P., J. Morton, D. Dodman, B. Karapinar, F. Meza, M.G. Rivera-Ferre, A. Toure Sarr, K. Vincent, et alii., (2014), “Rural Areas”, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. edited by C. Field, V. Barros, et alii, Pages: accepted. Documento publicado online sin editar. Disponible en: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap9_FGDall.pdf (última visita 26/04/2014).
- David, K. (2011), “Building Appropriate Humanitarian Response Capacities to Climate Induced Displacement”, *Nansen Conference on Climate Change and Displacement*, Oslo, Norway 7 June 2011.

- Davies, M., Leavy, J., Mitchell, T., Tanner, T. (2008), "Social protection and climate change adaptation", *Briefing note for expert group to the Commission on Climate Change and Development*. Ministry of Foreign Affairs, Sweden.
- Davies, M., B. Guenther, J. Leavy, T. Mitchell, y T. Tanner, (2009a), "Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction and Social Protection: Complementary Roles in Agriculture and Rural Growth?" *IDS Working Paper*, Volume 2009 Number 320, Institute of Development Studies at the University of Sussex, Brighton- UK.
- Davies, M., Oswald, K., y Mitchell, T. (2009b), "Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction and Social Protection", en *Promoting Pro - Poor Growth: Social Protection*. OECD, Paris.
- Davies, M., Bén  , C., Arnall, A., Tanner, T., Newsham, A., Coirolo, C. (2013), "Promoting resilient livelihoods through Adaptive Social Protection: Lessons from 124 programmes in South Asia", *Development Policy Review*, Vol. 31, No. 1, pp. 27-58.
- de la Iglesia, J. (2006), "El debate sobre el tratamiento a los pobres durante el siglo XVI" en Campos y Fernández Sevilla (eds), *La Iglesia española y las instituciones de caridad*, Ediciones Escorialenses, Madrid. p  gs. 5-30
- de Moor, N. (2011a), "Labour Migration for Vulnerable Communities: A Strategy to Adapt to a changing Environment", *COMCAD Working Paper* Nr. 101, 2011, Centre on Migration, Citizenship and Development, presented at the ESF-UniBi-ZiF Research Conference on 'Environmental Change and Migration: From Vulnerabilities to Capabilities', Bad Salzuflen, Germany, 5-9 December 2010. University of Bielefeld, Bielefeld.
- de Moor. N. (2011b), "Temporary Labour Migration for Victims of Natural Disasters: The Colombia-Spain Model", in Leighton, M., Shen, X., y Warner, K. (eds.), *Climate Change and Migration: Rethinking Policies for Adaptation and Disaster Risk Reduction*, SOURCE nr. 15/2011, Publication Series of UNU-EHS, April 2011, p. 92-103. (121 pages). UNU-EHS, Bonn.
- de Schutter, O. y Sepúlveda, M. (2012), "Underwriting the Poor: A Global Fund for Social Protection." *Briefing Note 7*, United Nations Special Rapporteur on the Right to Food. October 2012. OHCHR, Geneva/New York.
- Declaración de Almería (1994), *Declaración de Almería sobre Desertificación y Migraciones*. Declaración resultado del Simposio Internacional sobre Desertificación y Migraciones, Almería, 8-11 Febrero, 1994.
- Declaración de Estocolmo (1972), *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972.
- Deshingkar, P., Godfrey-Wood, R., y Bene, C. (2013), *Adaptive social protection and migration. The case of cash transfers in Ethiopia, Kenya, Tanzania and Malawi*, Migrating out of Poverty Research Programme Consortium, Falmer, UK.
- Desrochers, P., y Hoffbauer, C. (2009), "The Post War Intellectual Roots of the Population Bomb. Fairfield Osborn's 'Our Plundered Planet' and William Vogt's 'Road to Survival' in Retrospect", *The Electronic Journal of Sustainable Development* 1 (3): 37-61.

- Devereux, S., y Sabates-Wheeler, R. (2004), "Transformative social protection". *IDS Working Paper* n. 232, Institute of Development Studies, Brighton, Sussex.
- Devereux, S., y Sabates-Wheeler, R. (2007), "Editorial Introduction: Debating Social Protection", *IDS Bulletin*, 38(3). Institute of Development Studies, Brighton, Sussex.
- DfID (Department for International Development) (2000), "Realising Human Rights for Poor People", *Target Strategy Paper*. DfID, London.
- Di Meglio, R., y Facal, N. (Coord.) (2010), *Estrategias territoriales innovadoras para empleos más verdes: iniciativas latinoamericanas y europeas en busca de una mayor cohesión social*. OIT-Centro Internacional de Formación, Turín. 116 p.
- Diamond, J. (2006), *Colapso. Por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen*. Barcelona, Debate. 747 págs.
- Diffenbaugh, N., D. Stone, P. Thorne, F. Giorgi, B. Hewitson, R. Jones, *et alii.*, (2014), "Regional Climate Summary Figures", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, edited by C. Field, V. Barros, *et alii*, Pages: accepted. Documento publicado online sin editar. Disponible en: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap21_FGDall.pdf (última visita 26/04/2014).
- Dryzek, J. (2005), *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Oxford University Press, Oxford UK.
- Duarte, C., Alonso, S., Benito, G., Dachs, J., Montes, C., Pardo, M., Ríos, A., Simó, R. y Valladares, F. (2006), *Cambio global: impacto de la actividad humana sobre el sistema tierra*. CSIC, Madrid.
- Duffy D.C. (1989), William Vogt a pilgrim on the road to survival. *American Birds*. 43(5): 1256-1257.
- Dun, O., Gemenne, F., y Stojanov, R. (2007), "Environmentally Displaced Persons: Working Definitions for the EACH-FOR Project". *Paper presented at the International Conference on Migration and Development* in Ostrava, Czech Republic on 5 September 2007.
- Easterling, W.E., P.K. Aggarwal, P. Batima, K.M. Brander, L. Erda, S.M. Howden, A. Kirilenko, J. Morton, J.-F. Soussana, J. Schmidhuber and F.N. Tubiello. (2007), "Food, fibre and forest products", *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 273-313.
- Ehrlich, P., y Ehrlich, A. (1993), *La explosión demográfica. El principal problema ecológico*. Salvat, Barcelona, 1993.
- EIRD/ONU (Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas) (2005), *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015; Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. ONU, EIRD, Viena.

- EIRD/ONU (2011a), *Hyogo Framework for Action 2005—2015. Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. Mid-Term Review 2010—2011*. UNISDR, Geneva.
- EIRD/ONU (2011b), *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres (CAR 2011) Revelar el riesgo, replantear el desarrollo*. Information Press, Oxford, Reino Unido.
- El-Hinnawi, E. (1985), *Environmental refugees*. United Nations Environment Programme, Nairobi.
- ESCAP (UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) (2011), *The promise of protection. Social Protection and development in Asia and the Pacific*. UNESCAP, Bangkok.
- Escobar, A. (2010), "Postconstructivist political ecologies" en Redclift, M. y Woodgate, G. (Eds), *The international handbook of environmental sociology*. Edward Elgar, Cheltenham. pp. 91-105.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1996), *Cumbre Mundial Sobre la Alimentación: Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. FAO, Roma.
- FAO (2007a), *Cambio Climático y Seguridad Alimentaria: Un Documento Marco (Resumen)*. FAO, Roma.
- FAO (2007b), "Coping with water scarcity - Challenge of the twenty-first century". FAO - World Water Day 2007. FAO, Roma.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (2007), *Migration and rural employment, Proceedings of the Round Table on Migration and Rural Employment, Thirtieth Session of IFAD's Governing Council*, Rome, Italy.
- FIDA y PNUMA (2013), *Smallholders, Food Security and the Environment*. International Fund for Agricultural Development, Rome, Italy.
- Field, C., V. Barros, K. Mach, M. Mastrandrea, *et alii*, (2014a), "Technical Summary", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, edited by C. Field, V. Barros, *et alii*, Pages: accepted. Documento publicado online sin editar. Disponible en: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-TS_FGDall.pdf (última visita 26/04/2014).
- Field, C., V. Barros, M. Mastrandrea, K. Mach, *et alii*, (2014b), "Summary for Policymakers", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, edited by C. Field, V. Barros, *et alii*, Pages: accepted. Documento publicado online sin editar. Disponible en: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/IPCC_WG2AR5_SPM_Approved.pdf (última visita 26/04/2014).

- Finan, T. J., y Nelson, D.R. (2001), "Making Rain, Making Roads, Making do: Public and Private Adaptations to Drought in Ceará, Northeast Brazil" *Climate Research*, Vol. 19, No. 2, pp. 97–108.
- Findley, S. E. (1994), "Does drought increase migration? A study of migration from rural Mali during the 1983-85 drought", *International Migration Review* 28 (3) 539-553.
- Flintan, F. (2001), "Environmental refugees—a misnomer or a reality?" *A contribution to the Wilton park conference report on environmental security and conflict prevention*, March 1–3, 2001. Accesible en http://www.reseau-terra.eu/IMG/doc/Paper_for_Wilton_Park-1.doc (última visita 17/02).
- Flores, J.(2009), *The Diaspora Strikes Back. Caribeño Tales of Learning and Turning*. Routledge, New York.
- Foley, G. (1999), "The looming environmental refugee crisis", *The Ecologist* 29(2): 96-97.
- Foresight: Migration and Global Environmental Change (2011), *Final Project Report*. The Government Office for Science, London: UK
- Frankfurt School/UNEP/BNEF (2012), *Global Trends in Renewable Energy Investment 2012*. Frankfurt School - UNEP Centre/BNEF.
- Friedman, L. (2009), *A global 'national security' issue lurks at Bangladesh's border*. March 23, 2009 The New York Times. New York. Disponible en <http://www.nytimes.com/cwire/2009/03/23/23climatewire-a-global-national-security-issue-lurks-at-ba-10247.html?pagewanted=all> (última visita 25-02-2014)
- Füssel, H.M. y Klein, R.J.T. (2006), "Climate change vulnerability assessments: an evolution of conceptual thinking", *Climatic Change*, 75 (3) 301-329.
- GACGC (German Advisory Council on Global Change) (2007), *World in Transition: Climate Change as a Security Risk*. German Advisory Council on Global Change, Berlin.
- Gakunzi, D. (Ed.) (2006), *Social Remittances of the African Diasporas in Europe: Case studies: Netherlands and Portugal*. North South Centre of the Council of Europe, Lisbon.
- GEF (Global Environment Facility) (2011), Reforestation of the Soche Mountain Forest Reserve in Malawi Press Release 2011. Disponible en: http://www.thegef.org/gef/news/reforestation_soche_mountain_malawi_ (última visita 25/03/2014).
- Gemenne, F. (2011), "Why the numbers don't add up: A review of estimates and predictions of people displaced by environmental changes", *Global Environmental Change* 21S: S41–S49.
- Gemenne, F., Pattie, D., y Boulharouf, R. (2006), "Understanding Migration Choices: the UNCCD as a Mechanism for Developing Coping Strategies", *Paper presented at the 2nd International Symposium on desertification and Migrations*, Almería, 25-27 October 2006.
- Gibb, C. y Ford, J. (2012), "Should the United Nations Framework Convention on Climate Change recognize climate migrants?" *Environmental Research Letter*, 7: 1–9.

- Giddens, A. (2010), *La política del Cambio. Climático*, Madrid: Alianza Editorial
- Gilbert, G., y McLeman, R. (2010), "Household access to capital and its effects on drought adaptation and migration: A case study of rural Alberta in the 1930s", *Population and Environment*, 32(1), 3 - 26.
- Giraldo, O.F. y Lozada, R.A. (2008), "Programa de desarrollo alternativo en Colombia Familias Guardabosques. Visión desde el enfoque del Desarrollo Territorial Rural (DTR)", *Revista Luna Azul*, 27: 60-74.
- Global Unions (2010), "Take action on jobs to sustain the recovery", *Global unions' statement to the G8/G20 Ontario Summits*, Canada, Trade Union Advisory Committee to the OECD (Paris).
- Goffman, E. (2006), "Environmental refugees: How many, how bad?", *CSA Discovery Guides*, pp. 1-15.
- Goudie, A. (1981), *The Human Impact on the Natural Environment*, Blackwell, Oxford. 3rd Edition, 1990.
- GRAIN (2012), *Who will feed China: Agribusiness or its own farmers? Decisions in Beijing echo around the world. August 4, 2012* Against the Grain, GRAIN. Disponible en <http://www.grain.org/article/entries/4546-who-will-feed-china-agribusiness-or-its-own-farmers-decisions-in-beijing-echo-around-the-world> (última visita 26/12/2013)
- Grainger, M. y Geary, K. (2011), *The New Forests Company and its Uganda plantations: Oxfam Case Study*. Oxfam, London.
- Guhan, S. (1994), "Social Security Options for Developing Countries", *International Labour Review* 133(1): 35-53.
- Hagen-Zanker, J., y Leon Himmelstine, C. (2012), "How does access to social protection programmes affect the decision to migrate?", *ODI Background Notes*, April 2012. Overseas Development Institute, London. 6 p.
- Hammer, T. (2004), "Desertification and migration" en Unruh, J.D., Krol, M.S., y Kliot, N. (Eds.), *Environmental Change and Its Implications for Population Migration*. Kluwer, Dordrecht.
- Hardee, K y Mutunga, C. (2010), "Strengthening the link between climate change adaptation and national development plans: lessons from the case of population in National Adaptation Programmes of Action (NAPAs)", *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*. 15(2): 113-126.
- Harris, J. y Todaro, M. (1970), "Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis", *American Economic Review*, Vol. 60, No. 1, pp. 126-142.
- Harsdoff, M., Lieuw - Kie - Song, M., Tsukamoto, M. (2011), "Towards an ILO approach to climate change adaptation", *Employment Working Paper* No.104; Employment Sector, ILO, Geneva.

- Hartmann, B. (2010), "Rethinking climate refugees and climate conflict: rhetoric, reality and the politics of policy discourse", *Journal of International Development*, 22(2), 233-246.
- Heltberg, R., Lau Jorgensen, S., y Bennett S. P. (2008), "Climate Change: Challenges for Social Protection in Africa" *Paper prepared for the Conference: Social Protection for the Poorest in Africa*, Social Development Department, The World Bank, Washington.
- Hemming, D., Lowe, J., Biginton, M., Betts, R., y Ryall, D. (2007), *Impacts of mean sea level rise based on current state-of-the-art modelling*, Hadley Centre for Climate Prediction and Research, Exeter.
- Héritier, A. (2013), "Explicación causal", en Della Porta, D., y Keating, M. *Enfoques y metodologías en las ciencias sociales: una perspectiva pluralista*. Ed. AKAL, Madrid. 75-92.
- Hijioka, Y., E. Lin, J. J. Pereira, R. T. Corlett, X. Cui, G. Insarov, R. *et alii.*, (2014) "Asia", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, edited by C. Field, V. Barros, *et alii*, Pages: accepted. Documento publicado online sin editar. Disponible en: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap24_FGDall.pdf (última visita 26/04/2014).
- HLPE (High Level Panel of Experts) (2012), "Social protection for food security", *A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Food and Agricultural Organization, Rome.
- Holzmann, R. (2009), *Social Protection and Labor at the World Bank, 2000-2008*. The World Bank, Washington, D.C.
- Holzmann, R., Sherburne-Benz, L., y Tesliuc, E. (2003), *Social Risk Management: The World Bank Approach to Social Protection in a Globalizing World*. Social Protection Department, World Bank, Washington D.C.
- Homer-Dixon, T. (1991), "On the threshold: environmental changes as causes of acute conflict" *International Security*, 16(2): 76-116.
- Hugo, G. (1996), "Environmental concerns and international migration", *International Migration Review* 30: 105-131.
- Hulme, M. (2010), "Cosmopolitan Climates: Hybridity, Foresight and Meaning", *Theory, Culture & Society* 27 (2/3).
- Hummel, D., Doeverspeck, M. y Samimi, C. (eds.) (2012), "Climate Change, Environment and Migration in the Sahel. Selected Issues with a Focus on Senegal and Mali", *Micle Working Paper* No. 1. , Frankfurt am Main.
- Huq, N. y Hugé, J. (2010), "Workers' rights in climate change policies. The case of adaptation programmes in Small Island Developing States", *International Journal of Labour Research* 2 (2): 163-185.
- Hurd, I. (2011), "Theorizing International Organizations. Choices and Methods in the Study of International Organizations", *Journal of International Organizations Studies* 2(2):7-22.

- ICHRP (International Council on Human Rights Policy) (2008), *Climate change and human rights: a rough guide*. ICHRP, Geneva.
- IHDP (International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change) (2007), *Strategic Plan 2007-2015. Framing Worldwide Research on the Human Dimensions of Global Environmental Change*. IHDP, Bonn.
- IIRA (Illinois Institute for Rural Affairs) (2010), “Which Green Jobs Look Promising for Rural Illinois?” *Rural Research Report*, Winter 2009-2010 Volume 20, Issue 6.
- IPCC (Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático) (1990), *IPCC First Assessment Report 1990 (FAR): Resumen General Prefacio al Resumen General del IPCC*.
- IPCC (1992), *Cambio Climático: las evaluaciones del IPCC de 1990 y 1992*. IPCC, Canada.
- IPCC (2007a), *Cambio Climático 2007: Informe de síntesis*, Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo de redacción principal: Pachauri, R.K. y Reisinger, A. (directores de la publicación)]. IPCC, Ginebra, Suiza, 104 págs.
- IPCC (2007b), “Summary for Policymakers”, en *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- IPCC (2013a), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 1535 pp.
- IPCC (2013b), “Resumen para responsables de políticas”, en *Cambio Climático 2013: Bases físicas. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* [Stocker, T. F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex y P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y Nueva York, NY, Estados Unidos de América.
- Islam, R. y Buckley, G. (2009), “Rising food prices and their implications for employment, decent work and poverty reduction”, *Employment Working Paper* No. 30. ILO, Geneva.
- ITUC (International Trade Union Confederation) (2009), “Trade unions and climate change. Equity, justice and solidarity in the fight against climate change” ITUC Statement http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/climat_EN_Final.pdf (última visita 22/04/2014)
- Jacobson, J. (1988a), “Environmental Refugees: A Yardstick of Habitability”, *Worldwatch Paper* 86, Worldwatch Institute, Washington DC.
- Jacobson, J. (1988b), “Environmental Refugees: A Yardstick of Habitability”, *Bulletin of Science Technology Society*, vol. 8, no. 3, June 1988, p. 257-258.
- Jodoin, S. y Lofts, K. (eds.) (2013), *Economic, Social, and Cultural Rights and Climate Change: A Legal Reference Guide*. Ct.: CISDL, GEM & ASAP, New Haven.

- Johnson C., A., y Krishnamurthy, K. (2010), “Dealing with displacement: can social protection facilitate long-term adaptation to climate change?” *Global Environmental Change*. 20(4):648–655.
- Jones, L., S. Jaspars, S. Pavanello, E. Ludi, R. Slater, A. Arnall, N. Grist, y S. Mtisi. (2010), *Responding to a Changing Climate: Exploring how Disaster Risk Reduction, Social Protection and Livelihoods Approaches Promote Features of Adaptive Capacity*. ODI, UK.
- Jorgensen, S.L., y Serrano–Berther, R. (2009), “Comprehensive Social Policy for Inclusive and Sustainable Globalization” en Gacitau, *et al.*, *Building Equality and Opportunity Through Social Guarantees: New Approaches to Public Policy and the Realization of Rights*. The World Bank: Washington, D.C.
- Kälin, W. (2011), “Climate Change Induced Displacement: A Challenge for International Law”. *Distinguished Lecture Series* – 3. Mahanirban Calcutta Research Group. Kolkata.
- Kälin, W. (2012), “De los Principios de Nansen a la Iniciativa Nansen”, *Revista Migraciones Forzadas*, No. 41, Diciembre 2012.
- Kang, K. (2007), “Climate Change and Human Rights”. *Address by Deputy High Commissioner for Human Rights, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. Conference of Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change and its Kyoto Protocol 3-14 December 2007, Bali, Indonesia.
- Keane, D. (2004), “The environmental causes and consequences of migration: a search for the meaning of “environmental refugees””, *Georgetown International Environmental Law Review*. 16. pp. 209-223.
- Kelly, M. y Adger, N. (1999), “Assessing vulnerability to climate change and facilitating adaptation”, *CSERGE Working Paper GEC 99-07*. Centre for Social and Economic Research on the Global Environment, University of East Anglia, Norwich, and University College London.
- Kelly, M. y Adger, N. (2000), “Theory and Practice in Assessing Vulnerability to Climate Change and Facilitating Adaptation”, *Climatic Change*, 47: 325 – 352.
- Kibreab, G. (1997) “Environmental causes and impact of refugee movements: a critique of the current debate”, *Disasters* 21(1):20–38.
- King. T. (2006), “Environmental displacement: coordinating efforts to find solutions”, *Georgetown International Environmental Law Review*. vol 18, pp. 543-565.
- Klein, R.J.T., Schipper, E.L., y Dessai, S. (2005), “Integrating Mitigation and Adaptation into Climate and Development Policy: Three Research Questions”, *Environmental Science and Policy* (8) (2005), 579-588.
- Kneebone, S. (2010), “The Governance of Labor Migration in Southeast Asia”, *Global Governance* 16 (2010), 383–396.
- Kniveton, D., Schmidt-Verkerk, K., Smith, C., y Black, R. (2008), *Climate Change and Migration: Improving Methodologies to Estimate Flows*. International Organization for Migration, Geneva.

- Knox, J. H. (2009), "Linking human rights and climate change at the United Nations", *Harvard Environmental Law Review*, 33, 477-498.
- Kolmannskog V. (2008), *Future Floods of Refugees. A Comment on Climate Change, Conflict and Forced Migration*. Norwegian Refugee Council, Oslo.
- Kolmannskog, V. (2009a), "Climate change, disaster, displacement and migration- initial evidence from Africa", *New Issues in Refugee Research*, Research Paper 180. UNHCR, Geneva.
- Kolmannskog, V. (2009b), "Towards a Humanitarian Climate Change Agreement", in *Climate Changed, People Displaced, Norwegian Refugee Council, Thematic Report 2009*. NRC, Oslo.
- Kolmannskog, V. (2013) "'We are in between' Securing effective rights for persons displaced in the context of climate change and natural hazard - related disaster", Phd. Thesis. Faculty of Law, University of Oslo, Oslo.
- Kolmannskog, V., y Myrstad, F. (2009), "Environmental Displacement in European Asylum Law", *European Journal of Migration and Law* 11 (2009) 313-326.
- Kovats, S., R. Valentini, L. M. Bouwer, E. Georgopoulou, D. Jacob, E. Martin, M. Rounsevell, J. F. Soussana, *et alii.*, (2014), "Europe", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. edited by C. Field, V. Barros, *et alii.*, (2014) Pages: accepted. Documento publicado online sin editar. Disponible en: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap23_FGDall.pdf (última visita 26/04/2014).
- Kundzewicz, Z.W., L.J. Mata, N.W. Arnell, P. Döll, P. Kabat, B. Jiménez, K.A. Miller, T. Oki, Z. Sen and I.A. Shiklomanov, 2007: Freshwater resources and their management. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 173-210.
- Kulke, U. (2007), "Filling the gap of social security for migrant workers: ILO's strategy", en Chetail, V. (ed.), *Globalization, migration and human rights: international law under review. Vol II*. Bruylant, Brussels. pp. 435-473.
- Kuptsch, C., y Martin, P. (2011), "Global Governance of Low-Skilled Labour Migration". En Betts, A., (ed.), *Global Migration Governance*. Oxford University Press, Oxford: p. 34-59.
- Kuriakose, A.T., Heltberg, R., Wiseman, W., Costella, C., Cipryk, R., y Cornelius, S. (2012), "Climate-Responsive Social Protection", *Social Protection and Labor Discussion Paper* No. 1210. Background Paper for the World Bank 2012-2022 Social Protection and Labor Strategy. The World Bank, Washington.
- Laczko, F., y Aghazarm, C. (Eds.) (2009), *Migration, environment and climate change: Assessing the evidence*. International Organization for Migration, Geneva.
- Leckie, S. (2008) "Human Rights Implications", *Forced Migration Review*, 31. p.18.

- Lee, E. (1966), "A theory of Migration", *Demography*. Vol. 3, 1. Pp. 47–57.
- Lee, S.Y., Jin, M.S., Song, C.Y. (2010), *Skills for Green Jobs in the Republic of Korea*, International Labour Office, Skills and Employability Department. Geneva, ILO.
- Leighton, M. (2006), "Desertification and migration" en Johnson, P.M., Mayrand, K., y Paquin, M. (Eds), *Governing Global Desertification*. Ashgate, UK, pp. 43-58.
- Levitt, P. (1996), "Social Remittances: A Conceptual Tool for Understanding Migration and Development", *Working Paper*, Series Number 96-04. Harvard Center for Population and Development Studies.
- Levitt, P. (2001), *The Transnational Villagers*. University of California Press, Berkeley.
- Lilleør, H. B. y Van den Broeck, K. (2011), "Economic drivers of migration and climate change in LDCs", *Global Environmental Change*, 21S:S70–S81.
- Litwin, E. (2011), "The Climate Diaspora: Indo-Pacific Emigration from Small Island Developing States". International Relations Master. McCormack Graduate School of Policy and Global Studies University of Massachusetts, Boston.
- Lonergan, S. (1998), "The Role of Environmental Degradation in Population Displacement", en *Environmental Change and Security Project Report*, Issue 4, Spring: 5-15. Woodrow Wilson Center, Washington, DC.
- Lonergan, S., y Swain, A. (1999), "Environmental Degradation and Population Displacement". *Information Bulletin on Global Environmental Change and Human Security*, Research Report No. 2, May 1999. Victoria, BC, Canada.
- Long, K. (2009), "Extending protection? Labour migration and durable solutions for refugees" *New Issues in Refugee Research*, Research Paper No. 176, UNHCR, Geneva.
- Long, K. (2010), "Forced Migration Research and Policy: Overview of current trends and future directions", *Refugee Studies Centre Policy Overview*. Oxford Department of International Development, University of Oxford, Oxford.
- López, A. (2007), "The protection of environmentally-displaced persons in international law", *Environmental Law*, 2007, Vol. 37, p. 365-409.
- López, I. (2010), "El desarrollo sostenible: sostenibilidad débil y fuerte y los Objetivos de Desarrollo del Milenio", en Pardo, M., y Rodríguez, M. (eds), *Cambio Climático y Lucha contra la Pobreza*. Siglo XXI/Fundación Carolina, Madrid.
- Magrin, G., C. Gay García, D. Cruz Choque, J.C. Giménez, A.R. Moreno, G.J. Nagy, C. Nobre and A. Villamizar, (2007), "Latin America", en *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 581-615.
- Mair, C. (2012), *Climate displacement and migration, loss and damage, and the journey forward*. FIELD, London.

- Malthus T.R. (1798), *An essay on the principle of population*. Prometheus books, great mind series 1998, New York.
- Manheim, J. B., y Rich, R. C. (1986), *Análisis Político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*. Alianza Universidad Textos, Madrid.
- Mantouvalou, V. (2012), “Are Labour Rights Human Rights?”, *European Labour Law Journal* 3, 151-172.
- Martin, S. (2009), “Managing environmentally induced migration”, en Laczko, F., y Aghazarm, C. (eds.), *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. International Organization for Migration. Geneva. pp. 353 - 384.
- Martin, P. (2010a), *Climate Change, Agricultural Development, and Migration*. Study Team on Climate Change and Migration, German Marshall Fund, Washington, D.C.
- Martin, S. (2010b), *Climate Change, Migration and Adaptation*. Study Team on Climate Change and Migration, German Marshall Fund: Washington, D.C.
- Martínez Aguado, J. (1992), “La Seguridad Social: elementos, propiedades y relaciones”. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Financiera y Contabilidad I (Economía Financiera y Actuarial), Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Massey, D. S., Axinn, W. G., y Ghimire, D. J. (2010), “Environmental change and out - migration: evidence from Nepal”, *Population and Environment*, 32 (2 - 3), 109 - 136.
- Matta, J.R. (2009), “Reconstrucción de la India rural: potencial para nuevas inversiones en los bosques y en empleos verdes”, *Unasylva* (span. Ed.). Vol. 60, no. 233.
- Mayer, B. (2011), “International Law and Climate Migrants: A Human Rights Perspective”. *CISDL-IDLO joint working paper series on sustainable development law on climate change*, number 8, March 2011.
- McAdam, J. (2009), “Environmental Migration Governance”, *University of New South Wales Faculty of Law Research Series*, Paper 1. University of New South Wales, Sydney.
- McAdam, J. y Saul, B. (2008), “An Insecure Climate for Human Security?” *Sydney Centre Working Paper* No 4, Sydney Centre for International Law, Sydney.
- McAnaney, S. (2012), “Sinking Islands? Formulating a Realistic Solution to Climate Change Displacement”, *New York University Law Review*. 87:4 1172-1209.
- McGranahan, G., Balk, D. y Anderson, B. (2007), “The rising tide: assessing the risks of climate change and human settlements in low elevation coastal zones”. *Environment and Urbanization*, 19(1): 17-37.
- McGregor, J. (1993), “Refugees and the environment”, en Black, R. y Robinson V. (eds.), *Geography and Refugees: Patterns and Processes of Change*. Belhaven, London. 157-170.
- McKinsey Global Institute (2009), *Preparing for China's Urban Billion*, Executive Summary. McKinsey and Company, Shanghai.

- McLeman, R. (2013), "Labor Migration and Food Security in a Changing Climate", en C. Barrett (Ed.), *Food Security and Sociopolitical Stability* (pp. 229–255). New York: Oxford University Press.
- McLeman, R. (2014), *Climate and Human Migration: Past Experiences, Future Challenges*. New York: Cambridge University Press.
- McLeman, R. y Smit, B. (2006) "Migration as a human adaptation to climate change". *Climatic Change* 76(1-2) 31-53.
- McNamara, K.E. y Gibson, C. (2013), "Mobilité humaine et changement environnemental: une analyse historique et textuelle de la politique des Nations Unies" (Human mobility and environmental change: A historical textual analysis of United Nations' policy'), *Cultures & Conflict*, 88, 43-60.
- MDS (Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil) (2012), *Piso de Protección Socio ambiental: Ideales para debate en el Rio+20*, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Brasilia
- Mearns R. y Norton, A. (2010), "Equity and Vulnerability in a Warming World: Introduction and Overview", en Mearns, R., y Norton, A. (Eds), *Social Dimensions of Climate Change: Equity and Vulnerability in a Warming World*. The World Bank, Washington, DC. pp 1–44.
- Mendelsohn, R., A. Basist, P. Kurukulasuriya, y A. Dinar. (2007), Climate and rural income. *Clim. Change* 81:101-118.
- Merrien, F. X. (2013), "Social Protection as Development Policy: A New International Agenda for Action", *International Development Policy*, Articles and Debates 5(1).
- Mestrum, F. (2012) "Social Protection Floor: Beyond Poverty Reduction?", Global Social Justice Website. Prepared March 4, 2012. (última visita 23/04/14) Disponible en http://www.globalsocialjustice.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=223:social-protection-floor-beyond-poverty-reduction&catid=5:analysis&Itemid=6
- Mickwitz, P., Aix, F., Beck, S., Carss, D., Ferrand, N., Görg, C., Jensen, A., Kivimaa, P., Kuhlicke, C., Kuindersma, W., Máñez, M., Melanen, M., Monni, S., Branth-Pedersen, A., Reinert, H., van Bommel, S. (2009), *Climate Policy Integration, Coherence and Governance: PEER Report No 2*. Partnership for European Environmental Research, Helsinki. 96 p.
- Milan, S. (2004), "Eco-Refugees Seek Asylum". IPS (Inter Press Service) 2004. (última visita 23/04/14) Disponible en <http://www.alternet.org/environment/19179>
- Mimura, N., L. Nurse, R.F. McLean, J. Agard, L. Briguglio, P. Lefale, R. Payet and G. Sem, 2007: Small islands. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 687-716.
- MMARN (Ministerio de Medioambiente y Recursos Naturales de la República Dominicana) (2011), *Resumen Ejecutivo del proyecto reforestación y desarrollo de obras sociales comunitarias "Plan Nacional Quisqueya Verde"*. MMARN, República Dominicana.

- Montagnini, F., y Finney, C. (2011), "Payments for environmental services in Latin America as a tool for restoration and rural development", *Ambio*, vol. 40, no. 3, pp. 285-297.
- Moran-Taylor M.J., y Taylor, M.J. (2010), "Land and Leña: Linking Transnational Migration, Natural Resources and the Environment", *Population and Environment*, 32:198-215.
- Morrissey, J. (2012), "Rethinking the 'debate on environmental refugees': From 'maximilists' and 'minimalists' to 'critics' and 'proponents'", *Journal of Political Ecology*, 19, 36-49.
- MRE (Ministério das Relações Exteriores do Brasil) (2011) *Documento de Contribuição Brasileira à Conferência Rio+20*. Brasília, 1/11/2011, 37 pp.
- Muçouçah, P.S. (2009), *Empregos verdes no Brasil: quantos são, onde estão e como evoluirão nos próximos anos*. OIT-Brasil, Brasília.
- Myers, N. (1993), "Environmental refugees in a globally warmed world", *Bioscience* 43:752-761.
- Myers, N. (1997), "Environmental Refugees", *Population and Environment* 19(2): 167-82.
- Myers, N. (2002), "Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century", *Philosophical Transactions of the Royal Society* 357(1420), 609-613.
- Myers, N. (2005), "Environmental Refugees: an Emergent Security Issue", *Paper presented at the 13th OSCE Economic Forum*, Session III – Environment and Migration, Prague, 23-27 May.
- Myers, N. y Kent, J. (1995), *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*. Climate Institute, Washington DC.
- Nakicenovic, N., Alcamo, J., Davis, G., de Vries, B., Fenhann, J., Gaffin, S., Gregory, K., Grubler, A., Jung, T.Y., Kram, T., La Rovere, E.L., Michaelis, L., Mori, S., Morita, T., Pepper, W., Pitcher, H., Price, L., Riahi, K., Roehrl, A., Rogner, H.-H., Sankovski, A., Schlesinger, M., Shukla, P., Smith, S., Swart, R., van Rooijen, S., Victor, N., Dadi, Z., (2000), *Special Report on Emissions Scenarios: A Special Report of Working Group III of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, 599pp.
- Naser, M. M. (2012), "Climate change, environmental degradation, and migration: A complex nexus", *William and Mary Environmental Law and Policy Review*, 36 (3), 713-768.
- Naser, M., y Afroz, T. (2009), "Human Rights Implications of Climate Change Induced Displacement" *Bond Law Review*, Vol. 21: Iss. 3, Article 4.
- Niang, I., O. C. Ruppel, M. Abdrabo, A. Essel, C. Lennard, J. Padgham, P. Urquhart, *et alii*, (2014), "Africa", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. edited by C. Field, V. Barros, *et alii*, Pages: accepted. Documento publicado online sin editar. Disponible en: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap22_FGDall.pdf (última visita 26/04/2014).

- Nicholls, R. J. (2004), "Coastal Flooding and Wetland Loss in the 21st Century: Changes Under the SRES Climate and Socioeconomic Scenarios", *Global Environmental Change*, 14(1), pp. 69-86.
- Nicholls, R.J., P.P. Wong, V.R. Burkett, J.O. Codignotto, J.E. Hay, R.F. McLean, S. Ragoonaden and C.D. Woodroffe, (2007), "Coastal systems and low-lying areas", *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 315-356.
- Noble, I., S. Huq, Y. Anokhin, J. Carmin, D. Goudou, F. Lansigan, B. Osman-Elasha, A. Villamizar, *et alii.*, (2014), "Adaptation Needs and Options", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. edited by C. Field, V. Barros, *et alii*, Pages: accepted. Documento publicado online sin editar. Disponible en: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap14_FGDall.pdf (última visita 26/04/2014).
- NRC (National Research Council) (1999), *Human Dimensions of Global Environmental Change: Research Pathways for the Next Decade*. Washington D.C.: National Academy Press.
- Nurse, L., R. McLean, J. Agard, L. P. Briguglio, V. Duvat, N. Pelesikoti, E. Tompkins, A. Webb, *et alii.*, (2014), "Small Islands", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. edited by C. Field, V. Barros, *et alii*, Pages: accepted. Documento publicado online sin editar. Disponible en: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap29_FGDall.pdf (última visita 26/04/2014).
- Nzimakwe, T. I. (2008), "Addressing unemployment and poverty through public works programmes in South Africa", *International NGO Journal*, vol. 3 (2008).
- OCHA/IDMC (2009), *Monitoring disaster displacement in the context of climate change*, Findings of a study by the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the Internal Displacement Monitoring Centre, 22 September 2009. OCHA/IDMC/NRC, Geneva.
- Odeku, K. (2013), "Providing Protection for Climate Induced Labour Migrants", *Journal of Human Ecology*, 42(2): 103-112.
- OEA (Organización de Estados Americanos) (2010), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Doc: OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 diciembre 2009.
- OIM (Organización Internacional de las Migraciones) (1996), *Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migration*. International Symposium, Geneva, 21-24 April 1996, International Organisation for Migration with United Nations High Commissioner for Refugees and Refugee Policy Group, Geneva.

- OIM (2007), "Migration and the Environment", *Ninety-Fourth Session, Discussion Note*. International Organization for Migration, Geneva.
- OIM (2008a), "World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy", *IOM World Migration Report Series* Vol, 4. IOM, Geneva.
- OIM (2008b), "Expert Seminar: Migration and the environment", *International Dialogue on Migration* No. 10. IOM, Geneva.
- OIM (2012), "Cambio Climático, Degradación Ambiental y Migración", *Diálogo Internacional sobre Migraciones* N°18. OIM, Ginebra.
- OIM, ACNUR, UNU, NRC y el Representante del Secretario General (RSG) sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos (2009), "Climate change, migration, and displacement: impacts, vulnerability, and adaptation options", *Joint submission for the 5th session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA 5)*. March 29 -April 8, 2009, Bonn.
- OIM-GMG (Organization Internacional de las Migraciones-Global Migration Group) (2010), *Mainstreaming migration into development planning: a handbook for policy - makers and practitioners*. International Organization for Migration, Geneva. 148p.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1976), *Employment, Growth and Basic Needs: a One World Problem*. ILO, Geneva.
- OIT (1996), *La consulta tripartita en el plano nacional sobre la política económica y social*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 83.a reunión, Ginebra, 1996. OIT, Ginebra.
- OIT (1998), *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octogésima sexta reunión, Ginebra, 18 de junio de 1998. OIT, Ginebra.
- OIT (1999), *Trabajo decente*, Memoria del Director General a la 87.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. OIT, Ginebra.
- OIT (2000), *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000: La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*. OIT, Ginebra.
- OIT (2002), *Seguridad social: un nuevo consenso*. Oficina Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra.
- OIT (2003), *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (IA)*, International Labour Conference, 91st Session, 2003. International Labour Office, OIT, Geneva.
- OIT (2004a), *Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos: informe sobre la labor realizada*. Quinto punto del Orden del Día. Consejo de Administración de la OIT, GB.289/ESP/5 289. a reunión. OIT, Ginebra.
- OIT (2004b), *Por una globalización justa: El papel de la OIT. Comisión mundial sobre la dimensión social de la globalización creada por la OIT. Informe del Director General sobre la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización*. Conferencia

- Internacional del Trabajo, 92.^a reunión, 2004. Oficina Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra.
- OIT (2007a), *El trabajo decente para un desarrollo sostenible*, Introducción del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo. CIT 96-2007/Memoria-Informe I (A). OIT, Ginebra. 20p.
- OIT (2007b), *El trabajo decente para un desarrollo sostenible: el desafío del Cambio Climático*. Primer punto del orden del día. Consejo de Administración 300 reunión (nov. 2007). Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización . GB.300/WP/SDG/1. OIT, Ginebra. 14 p.
- OIT (2007c), *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*. OIT, Ginebra.
- OIT (2008a), *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 junio 2008. OIT, Ginebra.
- OIT (2008b), *Demonstrating GREEN JOBS! Presentation on Programme to prevent natural disasters by environmental protection and employment creation in the Gonaïves Region*. OIT, Geneva.
- OIT (2008c), *Empleos verdes: Hechos y Cifras. Unidos contra el Cambio Climático*. OIT, Ginebra.
- OIT (2008d), “Global Challenges for sustainable development: Strategies for Green Jobs”, *ILO Background Note, G8 Labour and Employment Ministers Conference*, Niigata, Japan, 11-13 May 2008. OIT, Geneva.
- OIT (2008e), “Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina. Santiago, Chile, 12-14 de diciembre de 2007”, *Documentos de Política de Seguridad Social*. Documento 4. OIT, Ginebra.
- OIT (2009a), “De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos”. *Revista Trabajo* 67, Diciembre de 2009.
- OIT (2009b), *Enfrentando la crisis mundial del empleo: La recuperación mediante políticas de trabajo decente*. Memoria del Director General. Conferencia Internacional del trabajo 98.^a reunión 2009: Informe I (A) Oficina Internacional del Trabajo-OIT, Ginebra.
- OIT (2009c) *Extensión de la seguridad social a todos. Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas*, Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social. Proyecto para discusión. TMESSC/2009. Oficina Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra.
- OIT (2009d) “Gonaïves: Preparing for the next big storm” Press Release 26 August 2009. (última visita 25/03/2014) Disponible en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_113173/lang--en/index.htm
- OIT (2009e), *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, Resolución adoptada por la 98.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, junio de 2009. OIT, Ginebra.

- OIT (2009f), *Protecting the rights of migrant workers: A shared responsibility*. International Labour Office, Geneva.
- OIT (2009g), “Sustainable Livelihoods: a Concern at the Workplace is a Challenge for the ILO”, *ILO Note for the International Recovery Forum*, 2009. Briefing Note, no.16, Kobe, January '09.
- OIT (2010a) “Acuerdo de Cancún: La OIT destaca el llamado por una “Transición Justa” hacia empleos verdes y trabajo decente. Nota de Prensa 15/12/2010 (última visita 09/04/2014) http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_149991/lang-es/index.htm
- OIT (2010b), *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y textos seleccionados*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2010c), *Extending social security to all: A guide through challenges and options*, International Labour Office, Social Security Department. ILO, Geneva.
- OIT (2010d), “Gundo Lashu (Nuestra victoria): programas de construcción de vías públicas en Sudáfrica basados en un uso intensivo de mano de obra”, *Revista Trabajo*, núm. 70. OIT, Ginebra.
- OIT (2010e), *International labour migration. A rights-based approach*. International Labour Office, Geneva.
- OIT (2010f), “La Declaración del Milenio, los ODM y el Programa de Trabajo Decente de la OIT: una visión de conjunto”, *Brief Note*. OIT, Ginebra.
- OIT (2010g), “La Iniciativa del Piso de Protección Social OIT-ONU: El papel de la seguridad social en la respuesta a la crisis y en la recuperación, y otras perspectivas”. Artículo web 16 de junio de 2010. Accesible en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_141821/lang-es/index.htm (última visita 27/03/2014)
- OIT (2010h), *Skills for Green Jobs in China*, China Academy of Labour and Social Security, Ministry of Human Resources and Social Security, China. ILO, Geneva.
- OIT (2010i), *Study on Low Carbon Development and Green Jobs in China*, Report by the Institute for Urban and Environmental Studies (IUE) Chinese Academy of Social Sciences. ILO office for China and Mongolia, Beijing.
- OIT (2010j), *World Social Security Report 2010-2011 - Providing coverage in times of crisis and beyond*. International Labour Office, Geneva.
- OIT (2011a), “Diferentes opiniones, un objetivo: diálogo social”. *Folleto*, Marzo 2011. Oficina Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra.
- OIT (2011b), *International Labour Office submission to the UNFCCC on the Cancun adaptation framework on enhanced action and adaptation*. ILO, Geneva.
- OIT (2011c), *International Labour Office submission to the UNFCCC on the Cancun adaptation framework on enhanced action and adaptation with specific reference to article 28*. ILO, Geneva.

- OIT (2011d), *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet Convocado por la OIT con la colaboración de la OMS*. Oficina Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra.
- OIT (2011e), “Promoting Decent Work in a Green Economy”, *ILO Background Note to Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication* (UNEP, 2011). ILO, Geneva.
- OIT (2011f), *Promover la consulta tripartita: ratificación y aplicación del Convenio núm. 44 : convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo)*, 97 (núm. 144). Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo (dialogue), Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (normes) OIT, Ginebra.
- OIT (2011g), *Resolución y conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, Ginebra, 2011, OIT, Ginebra.
- OIT (2011h), *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*. Discusión recurrente Conferencia Internacional del Trabajo 100ª reunión, 2011. OIT, Ginebra.
- OIT (2012a), *Hacia el desarrollo sostenible. Oportunidades de trabajo decente e inclusión social en una economía verde*. Oficina Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra.
- OIT (2012b), “La importancia del empleo y los medios de vida en la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015”, *Nota conceptual de la OIT*, Noviembre 2012. OIT, Ginebra.
- OIT (2012c), *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*, Conferencia Internacional del Trabajo, No. 101, 2012. OIT, Ginebra.
- OIT (2012d), *R202 - Recomendación sobre los pisos de protección social*. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2012e), *Seguridad social para todos: la estrategia de la Organización Internacional del Trabajo: establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social*. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Seguridad Social. OIT, Ginebra, vi. 80 p.
- OIT (2012f), *Social dialogue for sustainable development a review of national and regional experiences*. International Labour Office, ILO, Geneva.
- OIT (2012g), *Tendencias Mundiales del Empleo 2012*. Oficina Internacional del trabajo, OIT, Ginebra.
- OIT (2013), *El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verde*, Informe Quinto de la Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, 2013. ILC.102/V. Oficina Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra.
- OIT y ACTRAV (2009), *En busca del trabajo decente. Los derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes: un manual para sindicalistas*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT y CEDEFOP (2011), *Skills for Green Jobs: Global View*. Skills and Employability Department, ILO, Geneva.

- OIT, FAO, OMS y UNIFEM (2009), *Joint Submission for the Ad hoc Working Group on Long-term Cooperative Action (AWG-LCA)*. April 2009. Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2009/smsn/igo/041.pdf> (última visita 09/04/2014)
- OIT/CMDSG (Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización) (2004), *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*. OIT, Ginebra. 185 p.
- OIT y OMS (2009), *Social Protection Floor Initiative*, Joint Crisis Initiative of the UN Chief Executives Board for Coordination on the Social Protection Floor, ILO/WHO, Geneva.
- OIT y OMS (2010), *Iniciativa del Piso de Protección Social. Sexta Iniciativa de la JJE en respuesta a la crisis financiera económica y global y su impacto en el trabajo del sistema de las Naciones Unidas. Manual y marco estratégico para las actividades nacionales conjuntas de las Naciones Unidas*. Elaborado por el Grupo de organizaciones colaboradoras y socios para el desarrollo. Naciones Unidas, Ginebra.
- O'Keefe, P., Westgate, K., y Wisner, B. (1976), "Taking the "naturalness" out of "natural disaster"", *Nature* 260: 566-567.
- O'Lear, S. (1997), "Migration and the environment: a review of recent literature", *Social Science Quarterly* 178 (2): 606-618.
- Oliver-Smith, A. (2004), "Theorizing Vulnerability in a Globalized World: A Political Ecological Perspective", en Bankoff, G., Frerks, G., y Hilhorst, D. (Eds.), *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People*. Earthscan, London.
- Oliver-Smith, A. (2009), "Nature, Society, and Population Displacement. Toward an Understanding of Environmental Migration and Social Vulnerability", *Intersections* vol. 8. UNU - EHS, Bonn.
- Oliver-Smith, A. (2009b), "Understanding Hurricane Mitch: Complexity, Causality, and the Political Ecology of Disasters", en Ensor, M.J. (Ed.), *The Legacy of Mitch: Lessons from Post-Disaster Reconstruction in Honduras*. The University of Arizona Press, Tempe.
- Olsen, L. (2007), "Talking Weather: Trade Unions and Climate Change", *World of Work* No.60: 12-15. ILO, Geneva.
- Olsen, L. (2009), "The Employment Effects of Climate Change and Climate Change Responses: A Role for International Labour Standards?" *Global Union Research Network (GURN), discussion paper*; no.12. ILO, Geneva.
- Olsen, L. (2012), "What policies for a green economy that works for social progress?", *International Journal of Labour Research*. 2012 Num.133 Vol. 4 Issue 2.
- Olsson, L., M. Opondo, P. Tschakert, A. Agrawal, S. Eriksen, S. Ma, L. Perch, S. Zakieldein, et alii., (2014), "Livelihoods and Poverty", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. edited by C. Field, V. Barros, et alii, Pages: accepted. Documento publicado online sin editar. Disponible en: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap13_FGDall.pdf (última visita 26/04/2014).

- O'Neill, B.C., MacKellar, F., y Lutz, W. (2001), *Population and Climate Change*. Cambridge University Press, New York.
- ONU (1948), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, París.
- ONU (1951), *Convención sobre el estatuto de los refugiados*, Adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950, Naciones Unidas, Ginebra.
- ONU (1966), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, A.G. Res. 2200 A(XXI), O.N.U. A/RES/21/2200 (16 dic. 1966).
- ONU (1969), *Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social*, Proclamada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969.
- ONU (1990a), *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990. A/RES/45/158.
- ONU (1990b), *Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras*, Resolución 45/212 de 21 de diciembre de 1990 adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas.
- ONU (1992a), *Agenda 21*, United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), Conches-Switzerland.
- ONU (1992b), *Declaración de Río sobre el Medioambiente y el Desarrollo*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente y el Desarrollo (CNUMAD) (1992)3 al 14 de Junio, 1992, U.N. Doc. A/CONF.151/5/Rev.1
- ONU (1992c), *Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, FCCC/INFORMAL/84 GE.05-62301 (S) 220705 220705.
- ONU (1993), *Declaración y Programa de Acción de Viena*, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 14-25 de junio, Viena, Austria.
- ONU (1995), *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995.
- ONU (1998), *Principios Rectores de los desplazamientos internos*, Consejo Económico y Social-Comisión de Derechos Humanos, 54º período de sesiones E/CN.4/1998/53/Add.2, de 11 de febrero de 1998.
- ONU (2000), *Declaración del Milenio de 2000* A/RES/55/2. Asamblea General de las Naciones Unidas.
- ONU (2008), *Los derechos humanos y el Cambio Climático*. Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Resolución 7/23. 28 de marzo de 2008.

- ONU (2009), *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el Cambio Climático y los derechos humanos*. Documento Asamblea General: A/HRC/10/61.
- ONU (2010), *Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Resolución aprobada por la Asamblea General. A/Res/65/1
- ONU (2011a), *Protection of and assistance to internally displaced persons: report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons*, Chaloka Beyani, A/66/285 (Sixty - sixth Session, 9 August 2011)
- ONU (2011b), “Report of the Independent Expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona”. *17th Session of the Human Rights Council*. Un Doc.: A/HRC/17/34
- ONU (2012a), *El futuro que queremos. Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012 mediante Resolución 66/288 (A/RES/66/288)*
- ONU (2012b), *Proyecto final de los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, presentado por el Relator Especial sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona*, Asamblea General de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos: 21º período de sesiones, 18 de Julio 2012. A/HRC/21/39
- ONU (2013), *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*. Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015. Naciones Unidas, Nueva York.
- ONU-HABITAT (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2011), *Cities and climate change: Policy directions, Global Report on Human Settlements 2011*, edición abreviada. Earthscan, London.
- Oppenheimer, M., M. Campos, R. Warren, J. Birkmann, G. Luber, B. O'Neill, K. Takahashi, *et alii*, (2014), “Emergent Risks and Key Vulnerabilities”, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. edited by C. Field, V. Barros, *et alii*, Pages: accepted. Documento publicado online sin editar. Disponible en: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap19_FGDall.pdf (última visita 26/04/2014).
- Ortiz, D. (2013), “Pago por Servicios Ambientales (PSA): Marco general, experiencia de Costa Rica y consideraciones éticas”, *Revista Ecotimes*, Julio 2013. Disponible en <http://www.ambientum.com/revista/2013/julio/Pago-por-Servicios-Ambientales-PSA-Marco-general-experiencia-Costa-Rica-eticas.asp> (última visita 23/04/2014)
- Ortiz, R., Sage, L.F. y Borge, C. (2003), *Impacto del Programa de Pago por Servicios Ambientales en Costa Rica como medio de reducción de pobreza en los medios rurales*. RUTA, San José-Costa Rica.
- Otunnu, O. (1992), “Environmental refugees in sub-Saharan Africa: causes and effects”, *Refuge: Canada's periodical on refugees* 12(1):11 - 14.
- Oxfam International (2007), “Biofueling Poverty: Why the EU Renewable Fuel Target May be Disastrous for Poor People”, *Oxfam Briefing Note*. November 2007. Oxfam, Oxford.

- Palsson, G., B. Szerszynski, S. Sörlin, J. Marks, B. Avril, C. Crumley, H. Hackmann, P. Holm, J. Ingram, A. Kirman, M. Pardo Buendía, R. Weehuizen. (2013), "Reconceptualizing the 'Anthropos' in the Anthropocene: Integrating the social sciences and humanities in global environmental change research", *Environmental Science & Policy* 28:3-13.
- Pardo, M. (2007), "El impacto social del Cambio Climático", *Panorama Social*, 5: 22-35.
- Pardo, M. (2010), "Cambio Climático y Pobreza: Una mala combinación", en Pardo, M., Rodríguez, M., *Cambio Climático y Lucha contra la Pobreza*. Siglo XXI/Fundación Carolina, Madrid.
- Park, S. (2011), "El Cambio Climático y el riesgo de apatridia: La situación de los Estados insulares bajos". *Series de Investigación: Política de Protección y Asesoría Legal*. División de Protección Internacional (ACNUR), Ginebra.
- Parry, L., Day, B., Amaral, S., y Peres, C.A. (2010), "Drivers of rural exodus from Amazonian headwaters", *Population and Environment* 32 (2), 137-176.
- Parry, M.L., O.F. Canziani, J.P. Palutikof and Co-authors (2007), "Technical Summary". *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge-UK, 23-78.
- Paulson, S, Gezon, L., y Watts, M. (2003), "Locating the Political in Political Ecology: An Introduction", *Human Organization* 62(3): 205-217.
- Peet, R. y Watts, M.J., (eds.) (1996), *Liberation ecologies: environment, development, social movements*. Routledge, London and New York.
- Perch, L. (2011), "Mitigation of what and by what? Adaptation by whom and for whom? Dilemmas in delivering for the poor and the vulnerable in international climate change policy", *Working Paper* number 79, February, 2011, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia.
- Perch-Nielsen, S. (2004), "Understanding the Effect of Climate Change on Human Migration - The Contribution of Mathematical and Conceptual Models". Diploma Thesis. Swiss Federal Institute of Technology, Zurich.
- Perch-Nielsen, S., Battig, M., y Imboden, D. (2008), "Exploring the link between climate change and migration", *Climatic Change* 91(3-4), 375-393.
- Piguet, E. (2008), "Climate Change and Forced Migration", *UNHCR New Issues in Refugee Research Working Paper* No.153. UNHCR, Geneva.
- Piguet, E., Pécout, A. y Guchteneire, P. D. (2010), "Migration and Climate Change: an overview", *COMPAS Working Papers* 79, Centre on Migration, Policy and Society - University of Oxford, Oxford.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1994), *Human Development Report 1994*. Oxford University Press, New York.

- PNUD (2007), *Informe sobre desarrollo humano 2007-2008. La lucha contra el Cambio Climático: solidaridad frente a un mundo dividido*. PNUD, Nueva York.
- PNUD (2011), “UNDP-GEF joint project helps Cambodia save forests”. Press Release 31 May 2011, (última visita 25/03/2014) Disponible en <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2011/05/31/undp-gef-joint-project-helps-cambodia-save-forests/>
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente) (2011), *Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza - Síntesis para los encargados de la formulación de políticas*. PNUMA, Nairobi
- PNUMA (2012), *Informe sobre la disparidad en las emisiones 2012*. En colaboración con la Fundación Europea para el Clima. PNUMA, Nairobi.
- PNUMA, OIT, OIE y CSI (2008a), *Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono. Mensajes normativos y principales conclusiones para los responsables de la toma de decisiones*. PNUMA, Nairobi.
- PNUMA, OIT, OIE y CSI (2008b), *Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable Low-Carbon World*. United Nations Environment Programme, Nairobi.
- Porras, I., Miranda, M., Barton, D.N., y Chacón, A. (2012), *DE RIO A RIO+: Lecciones de 20 años de experiencia en servicios ambientales en Costa Rica*. International Institute for Environment and Development (IIED), Londres.
- Porter, J. R., L. Xie, A. Challinor, K. Cochrane, M. Howden, M. Mohsin Iqbal, D. Lobell, M. I. Travasso, *et alii.*, (2014), “Food Security and Food Production Systems”, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. edited by C. Field, V. Barros, *et alii*, Pages: accepted. Documento publicado online sin editar. Disponible en: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap7_FGDall.pdf (última visita 26/04/2014).
- Poschen, P. (2007), “Green Jobs: Facing up to an “inconvenient truth””, *World of Work*. No.60. ILO, Geneva.
- QUNO (Quaker United Nations Office) (2012), “Increasing Trust and Effectiveness under the UNFCCC: Learning from International Monitoring Processes”, *Report*. Quaker United Nations Office, Geneva.
- Ramlogan, R. (1996), “Environmental refugees: a review”, *Environmental Conservation* 23 (1), 81–88.
- Randall, A. (2013), “Climate change driving migration into China’s vulnerable cities”. *China Dialogue* 20.06.2013 Disponible en: <http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/6113-Climate-change-driving-migration-into-China-s-vulnerable-cities> (última visita 25/03/2014).
- Raswant, V., Hart, N., y Romano, M. (2008), “Biofuel Expansion: Challenges, Risks and Opportunity for Rural Poor People: How the poor can benefit from this emerging opportunity”, *Paper prepared for the Round Table organized during the third - first session of IFAD’s Governing Council, February 2008*. IFAD, Rome.

- Raworth, R. (2007), "Adapting to Climate Change. What's Needed in Poor Countries, and Who Should Pay", *Oxfam Briefing Paper* 104. Oxfam, Oxford.
- Real, B. (2007), "Hard Decisions in the Big Easy: Social Capital and Evacuation of the New Orleans Area Hispanic Community during Hurricane Katrina", en Warner, K (ed), *Perspectives on Social Vulnerability*, pp. 72-83. UNU-EHS, Bonn.
- Regan, K. H. (2010), "The Case For Enhancing Climate Change Negotiations With A Labor Rights Perspective", *Columbia Journal of Environmental Law* 35.249-284.
- Reisinger, A., R. Kitching, F. Chiew, L. Hughes, P. Newton, S. Schuster, A. Tait, P. Whetton, *et alii.*, (2014), "Australasia", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.* edited by C. Field, V. Barros, *et alii*, Pages: accepted. Documento publicado online sin editar. Disponible en: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap25_FGDall.pdf (última visita 26/04/2014).
- REN21 (Renewable Energy Policy Network) (2012), *The Global Trends in Renewable Energy Investment Report (GTR)*. REN, Paris.
- Renaud, F.G., Bogardi J.J., Dun, O., y Warner, K. (2007), "Control, Adapt or Flee: How to Face Environmental Migration?", *InterSecTions* No. 5/2007. UNU-EHS, Bonn.
- Reuveny, R. (2008), "Ecomigration and violent conflict: Case studies and public policy implications", *Human Ecology* 36(1): 1-13.
- Revi, A., D. Satterthwaite, F. Aragón-Durand, J. Corfee-Morlot, R.B.R. Kiunsi, M. Pelling, D. Roberts, W. Solecki, *et alii.*, (2014), "Urban Areas", *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.* edited by C. Field, V. Barros, *et alii*, Pages: accepted. Documento publicado online sin editar. Disponible en: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap8_FGDall.pdf (última visita 26/04/2014).
- Richmond, A. H. (1995), "The Environment and Refugees: Theoretical and Policy Issues", *Population Bulletin of the United Nations*, nº 39, pp. 1-17, United Nations, New York.
- RMF (Revista Migraciones Forzadas) (2008) "Logros, desafíos y recomendaciones: Resumen de las conclusiones de la Conferencia sobre los 10 años de los Principios Rectores celebrada en Oslo el 16 y 17 de octubre de 2008". *Revista Migraciones Forzadas*. N. especial (dic. 2008).
- Robbins, P. (2004), *Political ecology: a critical introduction*. Blackwell Publishing, London.
- Roberston, T. (2012), "Total War and the Total Environment: Fairfield Osborn, William Vogt, and the Birth of Global Ecology", *Environmental History* 17:2 (April, 2012): 336-364.
- Rodman, P.S., y McHenry, H.M., (1980), "Bioenergetics and the origin of hominid bipedalism". *American Journal of Physical Anthropology* 52 (1), 103–106.
- Romero-Lankao, P., J. B. Smith, D. Davidson, N. Diffenbaugh, P. Kinney, P. Kirshen, P. Kovacs, L. Villers-Ruiz, *et alii*, (2014), "North America", *Climate Change 2014:*

Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. edited by C. Field, V. Barros, *et alii*, Pages: accepted. Documento publicado online sin editar. Disponible en: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap26_FGDall.pdf (última visita 26/04/2014).

- Rosemberg, A. (2010), “Llevar a cabo una transición justa: conexiones entre Cambio Climático y empleo”, en *Cambio Climático y trabajo: la necesidad de una «transición justa»*. *Boletín Internacional de Investigación Sindical* 2010 vol.2 núm.2, p. 137-181.
- Rosenzweig, C., G. Casassa, D.J. Karoly, A. Imeson, C. Liu, A. Menzel, S. Rawlins, T.L. Root, B. Seguin, P. Tryjanowski, 2007: Assessment of observed changes and responses in natural and managed systems. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 79-131.
- Ruiz, L. E. (2010), “Cambio Climático, pobreza y procesos migratorios en Chiapas, México”, en *Cambio Climático y trabajo: la necesidad de una «transición justa»*. *Boletín Internacional de Investigación Sindical* 2010 vol.2 núm.2, p. 207-232.
- Sabates-Wheeler, R., y Waite, M. (2003), “Migration and social protection: a concept paper”. *Working Paper T2*, Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty. University of Sussex, Sussex.
- Safriel, U. N., y Adeel, Z. (2005), “Dryland Systems”, en Hassan, R., Scholes, R., y Ash, N. (eds), *Ecosystems and Human Well-being: Current State and Trends*. Vol. 1, 623–662. Island Press, Washington, DC.
- Sakuyama, T. (2007), “The roles of agriculture in development: Findings, lessons and policy implications from a FAO project”, *Roles of Agriculture Project. Project Brief*, Number 2, Food and Agriculture Organization of the UN, Rome.
- Salcedo, A. M., y Méndez, A. (2012), “Extensión de la seguridad social al trabajador rural en Venezuela”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. XVIII, núm. 2, julio-diciembre, 2012, pp. 179-205. Universidad Central de Venezuela, Caracas-Venezuela.
- Saldaña-Zorrilla, S., y Sandberg, K. (2009), “Impact of climate-related disasters on human migration in Mexico: a spatial model”, *Climatic Change*, 96: 97-118.
- Sánchez Barricarte, J. J. (2008), *El crecimiento de la población mundial: implicaciones socioeconómicas, ecológicas y éticas*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Sánchez Barricarte, J. J. (2010), *Socioeconomía de las migraciones en un mundo globalizado*. Biblioteca Nueva, Madrid.
- Sánchez, A., y Poschen, P. (2009), *The social and decent work dimensions of a new agreement on climate change*. International Labour Office Policy Integration Department. International Labor Organization, Geneva.
- Sánchez, A., y Poschen, P. (2010), *The social and decent work dimensions of a new agreement on climate change*. International Labour Office, Green Jobs Program. International Labor Organization, Geneva.

- Sautu, R. (2005), *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Editorial Lumiere, Buenos Aires.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., y Elbert, R. (2005), *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires.
- Sayre, N. F. (2008), "The Genesis, History, and Limits of Carrying Capacity", *Annals of the Association of American Geographers*, 98:1, 120 - 134.
- Schipper, E. L. (2006), "Conceptual History of Adaptation to Climate Change under the UNFCCC". *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)* 15 (1): 82-92.
- Schipper, E. L., Paz Cigarán, M. y McKenzie Hedger, M. (2008), *Adaptación al Cambio Climático: el nuevo desafío para el desarrollo en el mundo en desarrollo*. Environment and Energy Group. PNUD, Nueva York.
- Schmitt, V., y Felix, C. (2010), "Linking the social protection floor with green jobs", Presentation ILO DWT Bangkok.
- SCIL (Sydney Center for International Law) (2008), "Re: Climate Change and Human Rights". *Submission to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 19 September 2008.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y Libertad*. Paidós, Madrid.
- Sepúlveda, M., y Nyst, C. (2012), *The Human Rights Approach to Social Protection*, Ministry of Foreign Affairs of Finland, Helsinki.
- Seto, K. (2011), "Exploring the dynamics of migration to mega-delta cities in Asia and Africa: Contemporary drivers and future scenarios", *Global Environmental Change*, 21S, 94-107.
- Shamsuddoha, M., y Chowdhury, R.K. (2009), *Climate Change Induced Forced Migrants: in need of dignified recognition under a new Protocol*. Campaign of Equity and Justice Working Group, Bangladesh (Equitybd).
- Sharma, A. (2011), "The Mahatma Gandhi National Rural Employment. Guarantee Act – India", en UNDP, Special Unit for South-South Cooperation and ILO (eds), *Sharing Innovative Experiences. Successful Social Protection Floor Experiences*. UNDP, New York; ILO, Ginebra. (271-290).
- Shearer, C. (2012), "The Political Ecology of Adaptation Assistance: Alaska Natives, Displacement, and Relocation", *The Journal of Political Ecology*, 19, 174-183.
- Shen, S. y Gemenne, F. (2011), "Contrasted Views on Environmental Change and Migration: the Case of Tuvaluan Migration to New Zealand", *International Migration*, Volume 49, Issue Supplement s1, 19 May 2011.
- Siegel, P.B. (2010), "'No Regrets' Approach to Decision - Making in a Changing Climate: Toward Adaptive Social Protection and Spatially Enabled Governance", *Background*

Paper for World Resources Report 2010-2111. World Resources Institute, Washington, D.C.

Siegel, P.B., y Jorgensen, S. L. (2013), “Global Climate Change Justice: Toward a Risk-Adjusted Social Floor” *Special Issue, IDS Working Papers*, Volume July 2013, Issue 426 IDS, Brighton. 28 p.

Smit, B., y Pilifosova, O. (2001), Adaptation to climate change in the context of sustainable development and equity, en *Climate Change 2001. Impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of working group II to the IPCC Third Assessment Report of the IPCC*. Cambridge University Press, Cambridge, UK. 879 – 912

Smith, P. J. (2007), “Climate Change, Mass Migration and the Military Response”, *Orbis* 51, September. p. 617-633.

SRHRM (Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants) (2012), “Human rights of migrants”, *Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants to the United Nations General Assembly*. A/67/299.

Stal, M., y Warner, K. (2009), “The Way Forward. Researching the Environment and Migration Nexus”, *Research Brief based on the Outcomes of the 2nd Expert Workshop on Climate Change, Environment and Migration*. 23 - 24 July 2009, UNU-EHS, Munich, Germany.

Standing, G. (2010), “Social protection”, en Cornwall, A., y Eade, D. (eds.), *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords*. Practical Action Publishing, Rugby. pp.53-67.

Stark, O. (1993), *La migración del Trabajo*. Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid. 462 p.

Stephenson, S. (2010), “Jobs, Justice, Climate: Conflicting State Obligations in the International Human Rights and Climate Change Regimes”, *Ottawa Law Review* 42 (2010): 155–180.

Stern, N. (2006), *The Economics of Climate Change – The Stern Review*. Cambridge University Press, Cambridge.

Stojanov, R. (2008), “Environmental Factors of Migration”, en Stojanov, R. *et al.*, *Development, Environment and Migration. Analysis of Linkages and Consequences*. Palacky University, Olomouc.

Strietska - Llina, O., Hofmann, C., Durán, M. y Jeon, S. (2011), *Competencias profesionales para empleos verdes: una mirada a la situación mundial*. Organización Internacional del Trabajo y CEDEFOP, Ginebra.

SUFYR (Stand Up For Your Rights) (2009), *The human side of climate change: Human rights violations and climate refugees*. SUFYR, Amsterdam.

Suhrke, A.(1994), “Environmental Degradation and population flows”, *Journal of International Affairs*, n. 47, 473-496.

Sustainlabour (2011), “Adaptation to climate change effects”, *Presentation at the ITC-ILO/ACTRAV TU Training Workshop on Climate Change Policies, Green Jobs &*

Decent Work. Bangkok, 21 – 25 Feb 2011. Disponible en http://www.sustainlabour.org/IMG/pdf/adaptation_to_climate_change.pdf (última visita en 07/03/2014)

Sustainlabour y PNUMA (2008), *Climate Change, its Consequences on Employment and Trade Union Action. A Training Manual for Workers and Trade Unions*, Sustainlabour, Madrid.

Szerszynski, B. (2010), “Reading and Writing the Weather: Climate Technics and the Moment of Responsibility”, *Theory Culture & Society*, vol. 27, no. 2-3, pp. 9-30.

Szerszynski, B., y Urry, J. (2010) “Changing Climates: Introduction”, *Theory, Culture and Society* 27(2-3), pp. 1-8.

Tabucanon, G., y Opeskin, B. (2011), “The Resettlement of Nauruans in Australia: An Early Case of Failed Environmental Migration”, *Journal of Pacific History*, vol. 46 num. 3. 337-356.

Tacoli, C. (2009), “Crisis or Adaptation? Migration and Climate Change in a Context of High Mobility”, en Guzmán, J.M., Martine, G., McGranahan, G., Schensul, D., y Tacoli, C. (eds), *Population Dynamics and Climate Change*, UNFPA, New York; IIED, London.

Taran, P., y Kazi-Aoul, S. (2011), “Labour Migration Governance for Rural Development”, *Rural Policy Briefs*, International Labour Office, International Migration Programme, ILO, Geneva.

Thomson, K. (2007), “A Universal Social Minimum as a Foundation for Citizenship”, *IDS Bulletin*, 38(3): 56–60.

Thornton, F. (2011), “Regional Labour Migration as Adaptation to Climate Change: Options in the Pacific”, en Leighton, M., Shen, X., y Warner, K (eds), *Climate Change and Migration: Rethinking Policies for Adaptation and Disaster Risk Reduction*, SOURCE “Studies of the University: Research, Counsel, Education”, 15. UNU-EHS, Bonn.

Togola, I, Togola, J., y Diarra, M. (2010), *Skills for Green Jobs in Mali*, International Labour Office, Skills and Employability Department. ILO, Geneva.

Tolba, M. (1989), “Our biological heritage under siege”, *Bioscience*, vol. 39, 1989. p. 725–728.

Trolldalen, J.M. (1993), “International environmental conflicts & environmental refugees”, *Paper for presentation at Conference on Refugees and Environmental Change*, 29 Sept 1993, Royal Geographical Society, London. Draft basado en Trolldalen, J.M., Birkeland, N.M., Borgen, J. y Scott, P.T. (1992), *Environmental Refugees – a discussion paper*. World Foundation for Environment and Development, Oslo.

Truelove, K., Verstraeten, B., Caracciolo, B., y Cranfield, C. (2010), *Protecting people, transforming lives: Why social protection should be an essential part of the EU's development cooperation strategy*, European Working Group on Social Protection and Decent Work and the Grow Up Free from Poverty Coalition, Brussels.

TUC (Trade Union Congress) (2008), “A Green and Fair Future For a Just Transition to a Low Carbon Economy”, *Touch Stone pamphlet 3*. Trades Union Congress, London

- UN TT SDCC (Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Dimensiones Sociales del Cambio Climático/United Nations Task Team on Social Dimensions of Climate Change) (2011), *The social dimensions of climate change. Discussion draft*. Disponible en: <http://www.who.int/globalchange/mediacentre/events/2011/social-dimensions-of-climate-change.pdf> (última visita 22/04/2014).
- UNAC, Via Campesina Africa (2012), *Brazilian mega project in Mozambique set to displace millions of peasants*. November 29, 2012. Other Publications, GRAIN <http://www.grain.org/article/entries/4626-brazilian-megaproject-in-mozambique-set-to-displace-millions-of-peasants> (última visita 26/12/2013)
- UNCEB (United Nations Chief Executives Board for Coordination) (2009), *Advancing work on adaptation to climate change, A UN system perspective*. Policy Brief. United Nations, New York.
- UNDESA (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas) (2012), *World Urbanization Prospects: the 2011 Revision*. United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, New York.
- UNDESA (2013), *World Population Prospects: The 2012 Revision, Key Findings and Advance Tables*. United Nations, New York
- UNECA (Comisión Económica para África de Naciones Unidas) (2008), *Africa Review Report on Drought and Desertification*. UNECA, Addis Ababa-Ethiopia.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2011), *Estado de la Población Mundial 2011: 7 mil millones de personas su mundo, sus posibilidades*. Fondo de Población de las Naciones Unidas, Nueva York.
- UNFPA (2012) *Estado de la Población Mundial 2012: Sí a la opción, no al azar planificación de la familia, derechos humanos y desarrollo*. Fondo de Población de las Naciones Unidas, Nueva York.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2012), *Integrated Social Protection Systems: Enhancing Equity for Children - UNICEF Social Protection Strategic Framework*. UNICEF, New York.
- Unión Europea (2010), *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010, La protección social para el desarrollo inclusivo: una nueva perspectiva en la cooperación de la UE con África*. Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman, Instituto Universitario Europeo, San Domenico di Fiesole.
- UNPOP (División de Población de las Naciones Unidas) (2008), *United Nation's trends in total migrant stock: The 2008 revision*. UNPOP, Nueva York.
- UNRISD (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social) (2012), *Social Dimensions of Green Economy. UNRISD Research and Policy Brief 12*. UNRISD, Geneva. 6 pp.
- UNU-EHS (Universidad de Naciones Unidas-Instituto para la seguridad humana y medioambiental) (2005), "As Ranks of 'Environmental Refugees' Swell Worldwide, Calls Grow For Better Definition, Recognition, Support". Press Release, UNU-EHS, Bonn.

- UNU-EHS, OIM y PNUMA (2008), *Research Workshop on Migration and the Environment: developing a global research agenda*. 16-18 April, Munich-Germany, with support of Rockefeller Foundation.
- Urry, J. (2010), "Consuming the planet to excess", *Theory, Culture and Society*, 27 (2-3). pp. 191-212.
- Van Ginneken, W. (2011), "Social Protection, the Millenium Development Goals and Human Rights", *IDS Bulletin*. 42(6): 111-117. Institute for Development Studies, University of Sussex, UK.
- Vargas-Lunius, R., y Lanly, G. (2007), "Migration and rural employment", en International Fund for Agricultural Development (IFAD), *Migration and rural employment, Proceedings of the Round Table on Migration and Rural Employment*, Thirtieth Session of IFAD's Governing Council, Rome, Italy
- Vayda, A. P., y Walters, B. B. (1999), "Against Political Ecology", *Human Ecology* 27(1): 167-179.
- Vines, G. (2013), *Jobs and livelihoods critical to achieve sustainable development*. Keynote address by the ILO Deputy Director-General. Fourth Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals 17 June 2013. Disponible en http://www.ilo.org/newyork/speeches-and-statements/WCMS_216335/lang--en/index.htm (última visita 27/03/2014)
- Vlassopoulos, C. (2010), "Institutional barriers to the recognition and assistance of environmentally forced migrants", en Affi, T. y Jäger, J. (Eds), *Environment, Forced Migration and Vulnerability*, Springer, Berlin. pp. 17-27.
- Vogt, W. (1949), *Camino de Supervivencia*, Editorial Sudamericana (Edición de 1952), Buenos Aires.
- Walker, P. A. (2006), "Political ecology: where is the policy?", *Progress in Human Geography* 30(3): 382-395.
- Warner, K. (ed) (2007), "Perspectives on Social Vulnerability". *Studies Of the University: Research, Counsel, Education (Source)* No.6, UNU-EHS, Bonn.
- Warner, K. (2010), "Assessing Institutional and Governance Needs Related to Environmental Change and Human Migration", *Background Papers of the Study Team on Climate Change and Migration*, German Marshall Fund (UNU- EHS Co-Chair).
- Warner, K. (2011), "Climate Change Induced Displacement: Adaptation Policy in the Context of the UNFCCC Climate Negotiations", en *UNHCR's Expert Roundtable on Climate Change and Displacement*. UNHCR, Bellagio.
- Warner, K. y Laczko, F. (2008), "Migration, Environment and Development: New Directions for Research", en Chamie, J., y Dall'Oglio, L. (Eds), *International Migration and Development. Continuing the Dialogue: Legal and policy perspectives*. IOM and Center for Migration Studies, New York and Geneva. pp. 235-253.

- Warner, K., y Martin, S. (2012), "Climate Change and Migration: the UNFCCC Climate Negotiations and Global Forum on Migration and Development", Study Team on Climate Change and Migration, German Marshall Fund, Washington, D.C.
- Warner, K., Afifi, T., Dun, O., Stal, M., Schmidl, S., y Bogardi, J. (2008), "Human security, climate change, and environmentally induced migration", en Dokos *et al.*, (Eds.), *Climate change: Addressing the impact on human security*, Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP) and Hellenic Ministry of Foreign Affairs, Athens. May 2008.
- Warner K., Ehrhart, C., De Sherbinin, A., Adamo, S., Chai-Onn, T. (2009), *In Search of Shelter: Mapping the Effect of Climate Change on Human Migration and Displacement*. Report Supported by Care International, CIESIN Columbia University, UNHCR, United Nations University and the World Bank.
- Warner, K., Hamza, M., Oliver-Smith, A., Renaud, F., y Julca, A. (2010), "Climate change, environmental degradation and migration", *Natural Hazards*, 55(3), 689-715.
- Warner, K., Afifi, T., Kälin, W., Leckie, S., Ferris, B., Martin, S. F., y Wrathall, D. J. (2013), "Changing climate, moving people: framing migration displacement and planned relocation", *UNU-EHS Policy Brief* (81). UNU-EHS, Bonn.
- Watson R.T., Zinyowera M.C., y Moss R.H. (eds) (1996), *Climate Change 1995: Impacts, Adaptations, and Mitigation of Climate Change: Scientific-Technical Analyses: Contribution of Working Group II to the Second Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 878 pp. Cambridge University Press, Cambridge-U.K.
- Watts, M.J. (2000), "Political Ecology", en Barnes, T., y Sheppard, E. (eds.), *A Companion To Economic Geography*, Blackwell, Oxford. pp. 257-275.
- WCED (World Commission on Environment and Development) (1987), *Our common future. The Brundtland Report*. Oxford University Press, Oxford.
- Weiss, H. y Bradley, R. (2001), "What drives societal collapse?", *Science* 291, 609-610.
- Westing, A. H. (1992), "Environmental refugees: a growing category of displaced persons", *Environmental Conservation* 19(3): 201-207.
- Wickramasekara, P. (2008), "Globalisation, International Labour Migration and the Rights of Migrant Workers", *Third World Quarterly*, 29, 1247-1256.
- Wilbanks, T.J., P. Romero Lankao, M. Bao, F. Berkhout, S. Cairncross, J.-P. Ceron, M. Kapshe, R. Muir-Wood and R. Zapata-Marti, 2007: Industry, settlement and society. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change , M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 357-390.
- Wilkinson, R. (2002), "A critical time for refugees and their environment", *Refugees Magazine* 127 (2002-4), pp.4-13.
- Woehlcke, M. (1992), "Environmental Refugees", *Aussenpolitik*, vol.4, n° 3, pp.287-296.

- Wong, P. P., I. J. Losada, J. P. Gattuso, J. Hinkel, A. Khattabi, K. McInnes, Y. Saito, A. Sallenger, *et alii*, (2014), “Coastal Systems and Low Lying Areas”, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. edited by C. Field, V. Barros, *et alii*, Pages: accepted. Documento publicado online sin editar. Disponible en: http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap5_FGDall.pdf (última visita 26/04/2014).
- Wrathall, D., y Morris, B. (2009), “Confronting Environmental Migration. A Framework for Research, Policy and Practice”, *Research Brief Series* No. 1. UNU-EHS, Bonn.
- Yamin, F., y Depledge, J. (2004), *The International Climate Change Regime. A Guide to Rules, Institutions and Procedures*. Cambridge University Press, Cambridge.

11. ANEXOS

Thesis title: Human migration induced by climate change as a multi-causal phenomenon: responses from labor policies and social protection mechanisms

Anexo I. Research introduction and chapter's structure.

This research has identified three main aspects, which also outlined the initial research questions of this work:

- The difficulties in the design and proposal of scientific models, terminology or estimations in order to identify a causal relationship between environmental change and human displacement. These difficulties are confronted with the need to integrate other social, economic, political, environmental or demographic factors when studying these specific migration processes.
- The difficulties to transfer the scientific knowledge in this field to areas of political decision making and its subsequent implementation of responses.
- How the interaction between the impacts of climate change with other factors linked to social development, might lead to increased vulnerability and social inequality in the communities, ultimately triggering human displacement.

From these initial questions, this thesis aims to respond to the demands for research that according Cugusi and Piccarozzi (2009: 25) should take into account the complex interactions between climatic and non-climatic drivers, since climate induced migration depends not only on exposure to the physical effects of climate (climate drivers), but also to the vulnerability and resistance to these changes (not climate drivers). In that sense, it's important to consider the statement of Barnett and Webber as it helps to the aim to summarize and recognize some of the most important aspects and assumptions in the framing of the present study (Barnett and Webber, 2010: 6):

"There is little doubt that social processes that create poverty and marginality are more important determinants of likely migration outcomes than environmental changes per se. Reducing the likelihood of migration arising from climate change is therefore

something that in theory is largely within the control of people. There is also little doubt, however, that in the absence of vastly improved political and economic structures such that poverty and marginality are reduced, environmental change will continue to be an important proximate factor in migration decisions".

The Foresight Report (2011: 47) recognizes population movements as a response to the unnatural imbalances in power and opportunities, where social factors are seen as the most important in the processes of migration, which implies also understand that the answers should address the more fundamental causes that lead the movement, rather than these triggering events which might lead to migration. Bryant and Bailey (1997: 27-28) consider that this view would better help to understand how the unequal distribution of resources and power relations reinforce existing social and economic inequalities, appearing as one of the key factors of human displacement.

Hence, and from the initial analysis of some of the research challenges of climate-induced displacement, three objectives are established in order to develop this research:

1. From the analysis of the most relevant literature on this field, this thesis aims to propose a narrative which assess the discourses and approaches that have historically considered the processes of migration induced by environmental change as multi-causal processes, not only subject to the causal relationship between environmental change and migration

And from this initial research based on the theoretical analysis, two other main research objectives are proposed:

2. Considering the impact of socioeconomic factors in this multi-causal relationship, and how related approaches and regulatory and policy frameworks can be integrated in order to improve the answers to this phenomenon, this second objective proposes to analyze the suitability and approach to the problem from the world of work organizations, and more specifically from the International Labour Organization (ILO), either from the development of its mandate and policies, as well as from their integration into the climate debate and negotiations.

3. Recognizing the mandate and policies of the ILO and the organizations of the world of work in this context, identify and analyze the social protection mechanisms under a general policy framework of adaptation to climate change, initially considering these mechanisms as suitable from a joint perspective which permits, reduce poverty and marginalization, that could increase resilience and reduce vulnerability, and in last instance contain climate induced human displacements or act as protective mechanisms in the event that these displacements were unavoidable.

Theoretical analysis. The multicausal approach.

This first objective of this thesis studies different theoretical approaches to the issue and proposes to develop a narrative that, from the initial historical references to the problem of environmental refugees in the 40s decade of the XX century, analyses different perspectives on the contemporary debate which have considered the need to address and respond to the problem of displacement induced by the environment and climate change from a multi-causal approach, allowing a better understanding of the complexity of the problem and its answers. Among the approaches considered in this section are:

- Neomalthusian perspective and authors.
- The evolution of definitions and estimations and their associated problems.
- The debate that generally has discussed the critical role of the environmental or climatic variable when triggering migration and the approaches supporting the multicausality of the phenomenon.
- How the perspective of political ecology has recognized this multicausality.
- The approaches linked to political ecology, oriented to the study of social vulnerability and social inequality.
- The recognition of resilience and migration as adaptive practices to Climate Change.

The analysis from the social and labor field and the International Labour Organization (ILO).

Anthony Giddens (2010: 15) from a realistic approach, and in spite of recognize that climate change is not an issue that should be approached from the orthodox policy,

understand that part of the work to address the problem should be done from existing institutions. Considering these aspects, it is proposed as an objective of this research to identify a specific framework to meet the demands of identifying and shaping institutional, legal and appropriate governance frameworks for the management of climate change and human mobility. Similarly, the identification of these frameworks could benefit social and environmental processes extending the limits of adaptation, as well as protecting the rights of those affected (Stal and Warner, 2009: 10; Bardsley and Hugo, 2010: 239; Naser, 2012: 767). Consequently, and taking into account the recognition of a multicausal approach that affects the ability of societies to reduce their vulnerability and social inequality, it is proposed as an object of analysis of this research the study of the International Labour Organization (ILO) and other organizations involved in the world of work.

It has been considered the ILO analysis from the perspective of the work of Koko Warner (2010) and its proposed assessment of institutional and governmental requirements related to migration linked to environmental change. In this respect, Warner believes that under a wide framework of policies oriented to reduce vulnerability, improve resilience, developing alternative livelihoods or improve alternative risk management policy framework, there may be a gap in the governance of this phenomenon. These gaps could be limited, given the existence of institutions that have extensive knowledge and potential to develop models of intervention in areas related to the creation of livelihoods and protection. However, these institutions are not yet fully recognized members of the governance of human mobility, but their involvement should be necessary in the case that the measures and policies proposed by these organization may appear as effective in preserving livelihoods and reduce vulnerability, resulting ultimately in the freedom of choice that could have affected communities to migrate or not to the areas affected by environmental degradation (Warner, 2010: 4).

From these arguments presented by Warner, the ILO is identified as an organization that can be considered within the proposed framework, highlighting some initial features that would make this organization a key player in a context of increasing climate-induced migration, namely: ILO is the International Organization conformed by governments, employers and trade unions, which develops the main policies on

employment and social protection at the global level; the recognition of the ILO as a key organism in linking social, economic and environmental dimensions, regarding also the challenges of Climate Change; the ILO has the ability to develop human rights based policy frameworks globally recognized in the field of labor migration, oriented the promotion of a fair treatment for all migrant workers (ILO, 2010e).

More specifically, other factors are considered as fundamental to demand and research the importance of ILO action in the climate debate and the issues related to the challenges of increasing climate induced displacement:

- The mandate of the ILO based on the promotion of social justice as a response to social and economic inequalities which are increasing globally by the impact of climate change, which also involves the ability to influence and guide the discussion on the climate induced migration field.

- ILO as an organization with the capacity to develop standards, principles and rules of international application based on the promotion of common social and economic development and extensive recognition on the part of the States.

- The rights-based approach as a fundamental pillar of the ILO action and more specifically the social and economic rights. In this context, the impact of climate change on human societies implies increasing inequality and the loss of rights of the most climatic-vulnerable communities. The ILO frames its action and responses at this respect, both from its global mandate, the mandate of a just transition to a more sustainable socio-economic model (Olsen, 2009: 24), and also from the perspective of the defense of the rights of workers during the labor migration processes.

- ILO's own structure and mechanisms of decision making, with a tripartite character based on negotiation and joint decision-making among its constituents, which allows to set rules and processes of negotiation at international level, which has been demanded as a model to adapt on climate negotiations conducted in the framework of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (UNFCCC, 1996; CSI, 2011; QUNO, 2012). There is also a need to consider the regulations that from the ILO mandate, study and propose solutions to the problem of migration from a rights-based

approach. At this respect, the Multilateral Framework on Labour Migration of the ILO and its integration into the current debate on environmental and climate induced migration would require and specific attention an analysis.

- The integration and global influence of the ILO, either from its International Labour Office based in Geneva, and from its various regional offices and sub-offices taking into account: its extensive experience in research, human capital or technical expertise; its knowledge of the social and economic realities, through the development of projects in collaboration with their constituents on a global level.

- At this respect, the tripartite nature of the organization, also allows to reach not only to government structures, but reach other levels of society and provide cooperation between these different levels. These issues are important to address climate change, proposing solutions to minimize and respond in the event of negative climatic impacts affecting communities, ultimately causing displacement.

From the study of the ILO under this research proposal, an important knowledge can be added to the problem, due to the lack of an obvious political action with regard to climate-induced displacement. It is envisaged in this regard, and as one of the expected contributions of this research, that the scope and policies of the ILO may pose significant factors in proposing solutions to the problem, although extensive studies that may highlight this importance have not been identified in the initial review of the literature.

The mechanisms of "social protection" in the research and discussion of climate-induced displacement.

The third and main objective of this research, proposes the recognition of the mechanisms of social protection as responses that currently increase their importance, being implemented globally and having the capacity to increase adaptive capacity to climate change, reduce poverty and marginalization, and to limit and / or protect in scenarios of increasing human displacements due to climate change. At this respect Rosenberg (2010: 159) recognizes, that there has not been paid enough attention in the field of social protection to the long-term risks posed by climate change.

However, social protection would fit within the framework developed from different environmental displacement research and policy design fields (UNCEB, 2009; Foresight, 2011), in which two different approaches might be considered: 1) the ability that communities may have in designing resilience strategies that may decrease social vulnerability to the impacts of climate change and ultimately prevent migration, with social protection recognized among these responses; and 2) given the difficulties of individuals and communities to stay in their places due to climate change impacts, any adaptation strategy based on migration should consider the mechanisms of social protection mechanisms oriented to the protection of displaced persons and communities, both during the transit or once in destination.

Therefore, social protection mechanisms are initially considered as fundamental when taking into account the multidirectional and multi-causal links between environmental change and migration, and the need to examine factors related to poor governance, poverty, lack of cohesion and the existence of social conflicts, which also involve a systematic innovation of public policies to ensure the protection of the most vulnerable (Laczko and Warner, 2008: 247; Giddens, 2010: 194). In this context, social protection mechanisms, recognized as fundamental elements of the mandate of the ILO, play a unique role in times of economic crisis or other situations, as broadly protect the economic, social and cultural rights of the poorest and vulnerable, which in view of previous positive experiences is driving many low and middle income countries to derive important economic parts of their budgets to social protection initiatives (UN, 2011b: 10, para 40-44).

Social protection mechanisms are equally recognized as gallant and key in the defense and promotion of human rights, adapting and integrating the realities and responses that communities, especially in developing countries, implement due to increased poverty and social inequalities, and the increment of the hardness of the climatic conditions over these social contexts.

Therefore, and due to the possibility of increasing environmental change induced displacement, this research proposes how social protection mechanisms influence the reality and social response of communities that face the possibility of such movements,

as well as being safeguards of communities and individuals during migration or in their places of destination.

With this objective, there is an interest to particularize and deepen into the genesis and development of the global initiative led by the ILO and the World Health Organization (WHO) named Social Protection Floors (SPF) (OIT-WHO, 2010), defined as “an integrated set of social policies designed to guarantee income security and access to social services for all, paying particular attention to vulnerable groups, and protecting and empowering people across the life cycle” (OIT, 2011d: 9).

Research Hypothesis.

Following the logic set out so far, it has been considered to propose a hypothesis that relates the theoretical and empirical analysis in this case study, as enough similarities were found in both the proposed theoretical analysis and empirical research frameworks, identifying the dependent variable of this study, ie, socioeconomic factors and policies in the relationship between environmental change and migration.

This view is supported in the relation between societies and nature itself, and the understanding that environmental change is linked with the social context in which impacts, and how these impacts are generating social inequalities, characterized by relationships and access to sources of power, status and resources. Thereby simplifying the analysis presented so far, two main hypotheses have been linked in developing this research from the theoretical and empirical study:

- Socio-economic factors influence the likelihood of triggering climate change and environmental induced migration.
- Social protection mechanisms influence positively in the protection of persons within scenarios of increasing likelihood of climate change and environmental induced migration.

Chapters Structure.

The **first chapter** of this thesis determines the theoretical premises, objectives, hypotheses and methodology. The theoretical analysis begins with the **second chapter**

and the setting of some initial background research proposing a historical analysis of the social dimensions of displacement related to the environment, with an specific attention to the contemporary issues related with the highest incidence of Climate Change, as well as an analysis of these movements from a socioeconomic perspective. This second chapter also analyzes the debate over environmental displacement since the 40s decade of the twentieth century, considering the neomalthusian perspective and the approach to the issue taking into account the current problems related to definitions and estimations.

The **third chapter** continues the discussion of terminology issues from a rights-based approach, starting with the analysis of the problem from the International Refugee Law and UNHCR's mandate, following with the analisis of the problem from the perspective of International Human Rights Law.

The **fourth chapter** concludes with the theoretical analysis and the framing of the first research objective. This chapter starts with the study of the contemporary theoretical debate which defines the problem of human displacement linked to environmental change as a result of a single variable or as a result of a multi-process. With respect to this latter approach, there is a specific mention to the analysis elaborated from the field of political ecology and the studies in social vulnerability and resilience. The chapters concludes with the study of the answers to the problem that have been proposed from the capacity of response and adaptation of societies either to avoid displacement by improving the resilience of communities and somehow avoiding displacement or understanding migration as an adaptive strategy.

The **fifth chapter**, links aspects of green economy and social dimensions of climate change in a context of global crisis, as an introduction to the study of ILO action in relation to climate change and environmental degradation, and the various programs, mandates and initiatives that the Organization has developed, namely: decent work, social dialogue, just transition, adaptation framework and green jobs.

The **sixth chapter** proposes an initial analysis of the rights-based approach of the ILO, and how this approach focusing specifically on labor rights is integrated into climate debate. Equally from the study of climate negotiations, it has been considered the issue of climate-induced displacement, besides with the study of its social and labor

perspective, and if this perspective has found common ground with the evolution and integration of the ILO policies within the UNFCCC.

The **seventh chapter** explores the analysis of the mechanisms of social protection as appropriate tools in new contexts of poverty and inequality. This review is done from its historical evolution and how social protection gained weight during the twentieth century. This chapter also focuses on the analysis of the initiative of Social Protection Floor (SPF) led by the ILO and WHO. From this proposal, the chapter examines the contemporary reality of global social protection policies and how they address the challenges linked to globalization and climate change.

The **eighth chapter** provides an overview of the impact of social protection mechanisms, both in strengthening the resilience of communities, and to support human displacement linked to climate change. It also discusses how labor migration mechanisms appear to be necessary in order to propose responses to climate migration and its interaction with social protection mechanisms. This relation is considered from the specific analysis of the ILO Multilateral Framework on Labour Migration among other policy frameworks.

Finally, the **ninth chapter** aims to summarize the research, extracting key findings from both the theoretical approach and analysis of the first part, and from the empirical analysis in the second part.

1. This research recognizes the underlying social nature of climate change and related human migration, both in its causes and consequences, but also through the responses that should be developed to prevent or minimize any negative impacts. One of the cornerstones of the initial analysis of this thesis arises from the recognition and need for the study of the social dimensions of climate change in order to address its impacts. Bearing in mind its anthropogenic character and the increasing global biophysical and social impacts related to it, the recognition of climate change as a social problem should also mean the development of responses from the causing social structures. In this sense, the problems related with climate induced migration, make this relation evident leading to an increasing need to design and implement social responses.

This social component is seen in the historical study of the evolution of the displacement of human societies and its relation with the environment. The flourish, progress, displacement or collapse of human societies has a direct relation and a clear dependence with its biophysical environment, but also raises the question of the supposed supremacy of humanity over the environment in which they live. This wrong perception appears as more evident with the incidence of climate change, with a series of climatic and environmental events, like the increase in strength and frequency of hurricanes, rainfall and floods, more droughts and rising sea levels, and how these events can weak and destroy human settlements, also acting as triggers of migration.

Notwithstanding, the contemporary debate around environmental and climate induced migration considers difficult the identification of a monocausal relation between environmental degradation and human movement. In fact, the debate sees this relation mainly as multicausal, with a number of factors interacting with environmental causes in order to activate the possibility of migration, like political, cultural, demographic, environmental, social or economic factors among others. The approach of this thesis considers and recognizes the muticausality of climate induced migration, either through the study of different theoretical approaches and scholars or from the analysis of the IPCC reports that have come to recognize the multi-causal nature of climate induced migration, and the specific influence of socioeconomic factors. At this respect,

increasing vulnerability and social inequality are binding factors leading to consider the decision to migrate influenced by climate change.

2. The poorest and vulnerable groups will be the most exposed to the impacts of climate change and climate induced migration. Therefore, those individuals and groups more vulnerable facing worst social and economic situation will be more prone to suffer more intense losses and damages related to the impact of climatic events, which would also imply that those most impoverished populations would be forced to flee or leave their homes under situations of increased vulnerability. Similarly, in certain social and environmental contexts, those most vulnerable and impoverished populations would not be able to move due to lack of resources, getting trapped in their own territory.

Among the productive sectors and populations most exposed and unprotected to the impacts of climate change, can be found those communities highly dependent of subsistence livelihoods, with sectors such as agriculture and fishing. Although these communities already suffer situations of inequality and impoverishment, climate impacts would exacerbate these preconditions, worsening and limiting the options for safe displacement. Similarly, other productive sectors like tourism and industries may be forced to disappear or being displaced due to the impact of climate change.

Labor migration and its correct management appears in this context of environmental change as a necessary tool considering economic, social, environmental and even political challenges that may lead to increased human displacement linked to climate change. Particularly, rural-urban migration due to climatic conditions would join current increasing demographic and economic trends of migration to urban areas in the coming decades. These migration trends from the countryside to urban areas would also involve a negative environmental impact on urban environments, generating greater social inequalities and vulnerabilities, as well of environmental degradation. Within this scenario a greater discrimination, poverty and limiting rights of displaced rural migrants would increase with also limited decent working conditions, resulting in further abuse and exploitation.

3. From different approaches it can be recognized how climatic and environmental induced migration it's a multicausal phenomenon where different political, social or economic factors intervene. The first objective of this thesis aimed to explain the evolution of different arguments and the establishment of a scientific corpus in the field of migration linked to environmental change mainly from the consideration of these displacements as multicausal. At this respect, this research has identified a match in the discourses and approaches, where the recognition of this multicausality leads to recognize the need to integrate other factors that better help to explain the phenomenon of climate migration in order to elaborate appropriate responses. However, this view also recognizes the growing importance of environmental and climate impacts when triggering human displacement.

Less developed countries are a subject of specific interest within this context, as migration trends in these countries are the result of a set of environmental, economic, social and political stimuli, on which also influences the exacerbation and deterioration of living conditions, vulnerability and inequality, due to low rainfall, high unemployment, political unrest, or a combination of these and other adverse factors.

The initial study of environmental displacement during the twentieth century has considered the neomalthusian approach and its relation with part of the debate during the seventies which linked environmental issues and their relationship to human development. Terms and facts like "Carrying capacity", population growth and its greater pressure on land, scarcity of resources, along with other underlying determinants such as social, economic, or political conditions, where poverty and inequality appeared as recurring factors, had their main example in the context of the African human crises during that decade, where the growth of human populations and livestock, the harmful effects of overgrazing and deforestation led to widespread famine and human displacement.

From these first approaches, new terms emerge as the term "ecological refugees" or the most recognized concept during the eighties of "environmental refugees" where the environment as a direct trigger of migration was recognized, but was also criticized by its implicit monocausality (environmental) lacked of empirical basis. Equally, the concept was criticized due to the political character of the term refugee, considered as

inappropriate and inaccurate, according to various interpretations. This problem has hindered the possibility of a widely accepted definition, and also has weigh down the chance to elaborate proper estimations of the number of displaced people that could allow a better understanding and answer to these displacements.

The problem of multicausality has also influenced the ellaboration of estimations. In this sense, this research recognizes the approaches that limit and relativize the importance of estimations, considering the importance over these data of the work and need to design policies of response. This view is reinforced from the difficulties in making estimations, on a phenomenon that affect all social, economic or political factors, and the inherent causes of poverty that largely govern migration. These factors limited the capacity to elaborate estimations, leading in some cases to a lack of rigor in the case they are proposed, due the inability of a coherent breakdown on the number of environmental and climate displaced.

From its ability to demonstrate the interconnection between social, political and economic aspects and the impacts and consequences of environmental degradation and climate change, political ecology provides an analytical framework which can conceptualize the problem of the multiple causes of movements related to environmental change and the responses that from the design of policies should aim to advocate for policy solutions that integrate social relations and social stakeholders, the operation of socio-economic systems, as well as claiming the importance of state structures in this context.

Similarly, and although the political ecology approach is articulated from arguments based on social justice and the distribution of wealth, but also recognizing the inequalities in power relations, where costs and benefits associated with environmental change would be distributed uneven, increasing or reducing social, political or economic existing inequalities, needing the existence of structures that ensure redistributive policies and investments and avoid increasing inequalities.

The Political Ecology proposes an analysis of the causes and consequences of human movement from the study of the relationships between people and the environment and how the unequal distribution of resources adversely affects the poorest and most

marginalized groups. Therefore responses must go beyond simple responses of States to the environmental problem, also addressing the social, economic and political systems in which they operate. Based on this rationale, it makes sense the argument developed in this thesis that recognizes social protection mechanisms as appropriate in their development and implementation in the context of greater environmental degradation and increased displacement and its implementation with policies directed to the generation of employment, assets and environmental protection.

4. Due to the increment of social vulnerability of communities and the possibility of human displacement linked to climate change, responses from an adaptive framework should strengthening resilience of communities and establishing positive frameworks of migration management. Social Vulnerability as a concept developed in part from areas related to political ecology helps to strengthen these arguments by looking at the social and economic realities of the communities and see how they may be affected by factors such as poverty, social marginalization or impacts of climate change. But the Social vulnerability in the context of the impact of climate change also involves the recognition of a mutuality in action, where nature and society appear as inseparable, with a reciprocal, positive or negative capability, either to increase the resilience or the vulnerability, which also means to propose political and action models that combine social with environmental objectives. As a concept that opposes and complements vulnerability, the adaptive capacity of a community appears, as a necessary condition to reduce vulnerability, particularly in most vulnerable regions, countries and socioeconomic groups, and that condition can be expressed both through strengthening the resilience of communities in their homes, and through migration.

From this perspective, in this research two strategies have been recognized when addressing the possibility of displacement due to climate change. First, it has been considered strategies that could enable people to be more resilient to climate change and stay where they currently live and work, in order to avoid displacement. At this respect, different means are recognized as capable to secure populations to their land like: strengthening their capacity for action through the creation of alternative employment opportunities and diversification of livelihoods that may promote resilience in the long term; promoting participatory decision-making processes and institutional improvement; or social measures to improve livelihoods like social protection, given its

capacity for social and economic transformation and recognized as fundamental in contexts of poverty and vulnerability under a changing climate.

Second, migration is widely recognized as an adaptive strategy, which may be reinforced with more effective mechanisms to enable communities to resettle and protect their livelihoods, as well as being a strategy that also allows increasing the resilience and reducing vulnerability of affected communities in origin, through mechanisms such as remittances, circular migration and social protection. Similarly, migration allows individuals and households to accumulate assets and is a source of income diversification, so the workforce training and the accumulated social capital of migrants appears as essential in decreasing vulnerability and providing value to both origin and hosting communities.

In either case, adaptation is considered as the ability to build resilience, social empowerment and reduction of vulnerability, whether at home, making migration a voluntary act, or recognizing migration as a "transformative adaptation" to environmental change oriented to build long-term resilience.

In any case, it's evident the need for a consistent and positive approach which links migration, development, and adaptation policies under a changing environment, helping also to enable all individuals and groups linked to migration to better adapt to climate change, and allowing to use a wide range of policies not only confined to immigration and environmental policies, but instead involving socio-economic policies among others specific policies.

From this perspective, keeping the protective component to consider migration as adaptation, implies to maintain the basic integrity of community on social, economic, cultural and other aspects, together with the respect for their fundamental rights, otherwise migration would be understood as a failed adaptation strategy. Similarly, the recognition of international labor migration as an adaptation strategy further allows the study of inequalities and the access to the ability to migrate, where the defense of the rights of migrants and their treatment as individuals and communities with rights and dignity should be above to the treatment of individuals as work units. Therefore, there is a need for suitable resettlement policies in order to respect the rights of those facing

resettlement and suppose and improvement of their economic and social conditions, also considering their capacity to participate and made decisions, their capacity to be trained and to receive technical assistance by agencies responsible for resettlement issues. Social protection mechanisms allow in that sense that inequalities not play or increase in duty stations allowing a common core component equal populations.

Finally, positive management of reverse migration is added as a chance in some cases, as is the case of social remittances, given the ability to attract returnees and their capacity to generate a minimum subsistence income, but those returns must be supported by social protection policies oriented to ensure certain guarantess for those returned populations.

5. Part of the legal responses to the increament of climate-induced migration should be oriented to the recognition and coordination of existing rights based legal regulations on migration. An aspect that has largely defined the political debate on environmentally displaced persons has been the position of UNHCR and its non-recognition of "environmental refugees" under the UN Convention of 1951 on the Status of refugees. The absence of a robust legal basis, expressed for example in the absence of a persecuting agent, or how this recognition would undermine the international legal regime on refugees itself appear as key factors for consider the non-recognition of refugee status. Other arguments see political causes for this non-recognition, like the western anti-immigrant rhetoric somehow linked with the economic impact of a possible recognition. However, other perspectives consider the recognition of these refugees using the argument of the persecuting agent and its relation with political and social factors or poverty issues, inequality, together with discriminatory modes of governance and human rights violations that may entail the recognition.

As a result of this debate voices have emerged with the aim of ensuring the protection of those displaced through the amendment of the 1951 Convention, or the establishment of new legal specific provisions that could recognize climate displaced persons. Even considering the importance and interest in the future development of these frameworks, this thesis considers that there are policy instruments at present that can act and be enforced as protective mechanisms. This means emphasizing actions in the coordination

of agencies, existing regulations and their enforcement. A coordination without overlapping of mechanisms and regulations could be recognized as the most effective in preventing environmental degradation, mitigate the effects of displacement, protect the rights and improve the resettlement of people.

The proposal of analysis of the ILO Multilateral Framework on Labour Migration in the latter part of this thesis, along with other systems not only linked to International Refugee Law, helps to verify this reasoning. In this sense it has been observed that the analysis and application of standards from the general framework of human rights law is more effective and inclusive, as migration linked to environmental change means a conclusive breach of human rights. Equally, human rights have the capacity to protect and cover the general problem and the impacts on societies that faced the possibility of displacement due to the impacts of environment and climate. In fact, the Human Rights based approach allows to recognize both internal and international displaced persons, forced or voluntary, as well as being much broader and inclusive. In this sense, a more inclusive approach from the framework of Civil and Political, Economic, Social and Cultural Rights, or those of third generation as the Environmental, allows a better response given the extent of the problem. Similarly, a rights-based framework allow better burden-sharing security duties, as well as a broader framework of protection mechanisms that would identify the need by the displaced to enjoy an adequate standard of living, continuous improvement conditions of life, or the right not to be deprived of livelihood, especially under the context of a changing climate.

Similarly, a global framework from a human rights approach allows to insist in demands for greater environmental justice, as these movements are largely the responsibility of developed countries given their greater contribution to environmental degradation which implies that these countries should save his debt through fair, effective, and scientific solutions that respect human rights, providing solutions for a decent life, respect for displaced persons and their resettlement.

6. The ILO from its mandate and framework, is a key organization in the integration of the social, economic and environmental responses to climate change.

The second part of this thesis considers how social and economic policies developed by the organizations of the world of work can respond to the possibility of increased

climate-induced displacement. From the initial analysis the interaction of climate change with other contemporary crises, has the observed result of increased generating conditions of social inequality and poverty, along with an increase in the scarcity of resources in those poorest and most vulnerable countries, communities and individuals.

As a first comprehensive response to address this conjunction of crisis, and with climate change increasing its importance and impact, there is a need for a transition to a green economy model which combines the goals of sustainable development, reduces environmental degradation and risks, and allows the improvement of human wellbeing and social equity. This model would promote a strong social pillar to ensure the provision of basic needs, the enjoyment of human rights, health, equity, social protection, decent work, equal participation and good governance.

This research recognizes in the ILO a key player under these circumstances, given its ability to link and propose responses in a consistently, joint and complementary way to the environmental and socio-economic challenges related with the impact of climate change, on issues such as the difficulties to achieve certain levels of decent work, the increase of unemployment, loss of livelihoods and the disruption of activities in which societies and economies are based. Equally, the ILO can design responses in the case of increasing impacts of Climate change and these impacts can weaken or break social security systems, limit the achievement of proposed development goals and policies, particularly in the most vulnerable communities, or increased the flow of vulnerable migrant workers.

Five areas of importance, together with social protection as the main framework studied in this work, can explain the importance of the ILO in the context of climate policy and its ability to produce consistent answers, namely: decent work, social dialogue, just transition, adaptation policies and green jobs.

An effective framework of decent work should have a positive impact on improving the poverty reduction strategies and the policies addressing climate change. In social contexts of high vulnerability and impoverishment, preconditions of decent work together with the generation of decent work among the most vulnerable and needy local

workers during and after the impacts of Climate Change, can help to reduce economic losses and improve also the recovery and reconstruction processes.

Social dialogue and tripartite cooperation as main axes of ILO action also has the virtue of being empowering mechanisms during the transition processes to a more sustainable model of development or in order to face climate change impacts on behalf of societies. Likewise, social dialogue and tripartite cooperation provide coherence to socioeconomic issues of importance, through the active involvement of workers in decisions process related with the design, implementation and evaluation of policies on environment and development.

Just Transition is the mandate which proposes to readjust economy to an economic model and job creation policies, aimed to reach sustainable development and a low carbon economy within a framework of equity and environmental justice, also searching for a balance between social, environmental and economic concerns from a rights-based approach. A Just Transition model would be based on a strong public sector and social structure with robust bases of social protection that could be supported mutually with adaptation policies. This structure would reduce vulnerability through the creation of green jobs, the strengthening of social security systems and through social dialogue as factors of social cohesion.

The advocacy of social justice and decent work, together with the reduction of the vulnerability of the weakest among workers, communities, businesses and governments to shocks and structural changes, like Climate Change, are considered as fundamental adaptive responses provided by the ILO. The focus of the ILO in the area of adaptation, should allow greater visibility to social policies as adaptation strategies, particularly social protection both in the case to increase the resilience of communities and also in the case that these communities were forced to leave their homes.

Finally, the ILO's Green Jobs Programme exemplifies the integration of economic, social and environmental pillars of sustainable development and the model of a just transition to a green economy as: can manage economic transitions, proposing new models of global economy; expands and fulfill the rights of workers and their ability to associate freely; accompanying rights with decent work opportunities; highlighting the

importance of social protection, through mechanisms such as the "social protection floor" as advantageous factor for the development of a just transition under a rights-based approach; with social Dialogue as a basic element of just transition; and with the promotion of sustainable business. The main sectors on which green jobs are developed are agriculture, forest industries, fishing industry, energy sector, manufacturing intensive industry in natural resources, recycling, efficient buildings and transport. However, its implementation must be done through the investment in training, especially in developing countries, where green jobs and diversifying livelihoods are critical in the fight against poverty and climate change.

7. The rights-based framework of the ILO in the context of labor migration and the regulatory frameworks developed by this organization like the Multilateral Framework on Labor Migration, are fundamental responses when addressing increasing climate induced migration, also under the framework of the UNFCCC climate negotiations. From the importance of a framework based on human rights within the theoretical debate on environmental and climate migration, this thesis has proposed to develop the regulatory framework under which the ILO based its mandate, that is, to show how human rights and more specifically social and labor rights are fundamental and necessary in their integration in the overall climate debate and in the most specific debate on climate migration.

This importance has been initially recognized in the history of the ILO and its promotion and defense of the rights of migrant workers, whether in the Declaration of Philadelphia in 1944, the 1998 Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, the Multilateral Framework on Labor Migration or the UN Convention on the Protection of the Rights of migrant workers and their families, among other instruments. Three fundamental aspects can define, recognize and apply this ILO approach within the subject of this thesis: the implementation of human rights and fundamental labor rights of all migrants, regardless of their status; equal treatment and non-discrimination between native and migrant workers; and international standards that ensure protection treatment and working conditions applicable to migrant workers in a regular situation.

This approach is challenged by market dynamics and mechanisms that may involve a limitation of the rights of migrant workers. The ILO in response has proposed and

implemented mechanisms and non-binding rules that allow to maintain and recognize in the global debate the rights of migrants. The ILO Multilateral Framework on Labour Migration arises in this context as a response that allows for positive interaction between the dynamics of growth and development under globalization and the protection of the rights of migrants. From this premise, and under a context of increased incidence of climate impacts, this research recognizes this Framework as a fundamental part of any coordinated policy responses that should be taken in the pursuit of better governance of international systems facing climate migration.

8. Though the integration of a rights-based approach on labor migration has not been clearly recognized under the UNFCCC, a greater importance of the phenomenon of climate migration is observed within this framework, just as the ILO has increased its participation and the proposal of integration of its approach and policies. Thus, although this research has identified a growing recognition of the social dimensions of climate change as an approach that would promote an equitable distribution of the benefits and expected charges related to the impact of climate change, however a limited integration of these social dimensions, as well as the work and approach of the ILO has been considered within the architecture of climate policies developed by the UNFCCC. In fact, it was not until the progressive recognition of adaptation as a pillar and fundamental policy in the climate debate that social dimensions gained weight in these negotiations. Similarly, it was not until adaptation policies gained a major role at the UNFCCC debates that migration incremented its importance in the climate change debate.

With regard to the recognition of migration under the UNFCCC, and despite the references to the term "ecological refugees" in the drafting of Agenda 21 in 1992, it was not until the development of the Work Programmes on Adaptation of Buenos Aires and Nairobi and its result in the Bali Action Plan of 2007, where the adaptation step to become one of the dominant discourses under the UNFCCC, that the migration began to be seen in the various documents prepared and working groups created in this field of adaptation. As a milestone in this development is considered the Copenhagen Adaptation Framework in 2009, where displacement and migration had their recognition in the articles and served as an advance to the final Cancun Adaptation Framework of 2010, where the parties were invited to take measures to enhance

understanding, coordination and cooperation in fields related to displacement, migration and planned relocation due to climate change. More recently migration linked to climate change was also integrated under the Subsidiary Body on "Loss and Damage" , regarded as the ultimate response to climate change, since without these actions the risk of collapse of the humanitarian system would increase due to the impact of climate-related disasters especially in the most vulnerable and poor countries. These countries would consider these mechanisms as a way to hold accountable those countries main responsible of climate change, and where the answers related to migration and resettlement gain importance.

Although the ILO itself has acknowledged its limited integration or even absence in climate debates promoted by the UNFCCC, since 2007 with the publication of the communication "Decent Work for Sustainable Development: The Challenge of Climate Change" the ILO has participated more frequently in these debates in order to legitimize the inclusion of social dimensions of climate change in the international climate change architecture. The final aim was to build a strong "social" pillar within the climate regime that would recognize climate change as a cross cutting issue interlinked with a number of political, social and economic problems. This approach would better show the potential of the ILO as a major player in the path to reconcile climate protection, economic development, job creation and social protection of the most vulnerable to climate change.

At this respect, the integration of a Just Transition approach has been the starting point of this integration of the ILO in the UNFCCC discussions especially from 2007 to 2008. Policies which structure the Just Transition approach should be fundamental in the establishment of any future climate agreement, involving the development of economic and social systems that will ensure the transition to a system of emission reduction and more resilient and equitable societies. The major milestone in achieving the integration of the ILO approach based on the Just Transition in climate negotiations was in the drafting of the Cancun Adaptation Framework of 2010 which recognized under the framework of "A shared vision for cooperative action in the long term" the wide recognition of a " Just Transition" to an economy with low carbon emissions, decent work and green jobs. This integration would evidence the need for a paradigm shift towards building a more equitable low carbon society, and to avoid the negative impacts

of response measures to climate change in the social and economic sectors, and promoting a just transition of the workforce, the creation of decent work and quality jobs, together with the design and implementation of adaptable social protection systems facing climate change impacts.

9. Adaptation of the structure and functioning of the ILO structures to the decision-making mechanisms of the UNFCCC is seen as a positive factor. In addition to its ability to integrate and participate in the processes of effective policy mainstreaming in the context of climate policies, this research has noted the role and functioning of the ILO has been considered from various fields such as positive in improving the functioning of UNFCCC. Some of these aspects are its ability to improve the procedures and conduction of negotiations; improve outcomes and governance processes, contributing to institutional integration given its tripartite structure; ability of policy comprehensive monitoring; mechanisms for flexibility in demand compliance of the obligations of the members; the effectiveness of the mechanisms of the ILO regarding the creation of committees of independent experts or how to make recommendations to Members; the operation of the International Labour Conference and its functioning is oriented to find solutions instead of externalizing problems or failures of members. In this context is understood as an important factor identified throughout this investigation the ability of the ILO since its mandate and organizational structure to mainstream certain matters not well understood within the framework of the climate negotiations, although they should be better incorporated into climate policies decision-making, like the role of social protection, the assessments with respect to employment, education and training , the integration of social dialogue and tripartism, or the integration of a rights-based approach in areas such as migration.

10. The social protection mechanisms have been a main pillar in state-building and political development in the twentieth century, also demonstrating its importance in the twenty-first century from the challenges posed by globalization. The importance and historical development of social protection policies, show how its development has been accompanied by a greater importance and influence of the state, especially from the late nineteenth and early twentieth century and the construction of the welfare state in Europe after the Second World War, and their presence and

importance in different policy instruments and mandates of organizations such as the ILO or the Charter of Human Rights.

While social security systems were improving, it was evident the need to adapt social protection to the reality of developing countries and situations of increased poverty, population growth and environmental degradation. The Declaration on Social Progress and Social Development of the UN (1969) or the Basic Needs approach of the ILO (1976) are examples of recognition of social protection from a rights-based approach, active support based on citizenship and the strengthening of institutions that provide these rights. However, from the seventies these policies were confronted with deregulation processes where the role of social protection mechanisms were relegated in favor of creation policies and private income protection systems.

From the 21st century, new approaches linked poverty reduction and social protection in the context of globalization considering social protection towards measures of promotion, prevention and protection; differences in approaches between developed and developing countries; and the limits of economic growth as the only tool to reduce poverty and prevent growing inequalities.

These factors would discard any charitable view, recognizing social protection from a rights-based approach, where the right to social security appears as fundamental to the advancement and realization of universal social protection. It also recognizes the fundamental importance of the state in the management and governance of social protection, and the right of states to provide social security and dedicate every resource to realize economic and social rights through social protection systems and the right of people to cover their basic needs and basic capacities to exercise their rights.

Within this context the ILO since 2003 launched the "Global Campaign on Social Security and Coverage for All " as a framework that would facilitate global strategies of social security, in order to increase and improve social protection mechanisms as countries advance, and considering the impact of social protection from its linkages with policies oriented to reduce poverty and vulnerability, as well as other challenges such as migration or environmental degradation.

11. The Social Protection Floor (SPF) initiative as a response to the need to design and implement state social protection mechanisms, would help to achieve a minimum of social protection, making the processes and benefits of globalization fairer and equitable, reaching more people, also being a relevant mechanism in scenarios of increased migration. The Social Protection Floor (SPF) initiative led by the ILO and the WHO, recognizes social protection as a basic set of human rights and essential basic transfers and includes among its main objectives, to propose a basic social protection scheme that covers health care and income security for the elderly, adults and children.

The ILO considers the Social Protection Floor within a two-dimensional strategy for the extension of social security. A first dimension would ensure universal coverage and minimum levels of social security, being this a platform to escape from poverty (horizontal dimension). The second dimension (vertical) would ensure higher levels of protection while the country was progressing economically and socially. This idea is represented under the basic concept of a social protection ladder.

From the first assessments of this initiative and programs linked, it has been observed in the policies of Social Protection Floors that they give coherence, promote and help to fulfill human rights, as well as they help to fulfill related social justice, poverty reduction or decent work goals, exercising as a fundamental factor in social transformation and reducing inequality. The Social Protection Floors are recognized, therefore, as a necessary link to achieve a fair and inclusive globalization, reduce people of poverty and achieve the realization of basic human rights against the processes of mercantilization of social rights.

Thus, social protection mechanisms exemplified in Social Protection Floors have shown the ability to protect and promote basic human rights, proving to have a low cost compared to the social and economic consequences of failing to provide social services, also being flexible, adaptive, and self-financing in different contexts of poverty, according to the needs of the countries. Moreover, Social Protection Floors are investments that increase resilience and lead to more investment in human, social and environmental assets, positively influencing social stability and achieving equitable and sustained broad-based growth.

In contexts of increased migration flows, this work has identified as a necessary response the implementation of Social Protection Floors in both countries of origin and host countries, as these mechanisms act in conjunction with labor rights and the recognition of rights to social protection by undocumented migrants. Indeed, social protection is linked to good governance of labor migration: remittances generated by migrants would have a better use in positive contexts of social protection policies making them more productive. Similarly social protection improves migration processes, whether financing the means and human capital of migrants, in addition to increasing the resilience of populations that remain, creating security and stable household incomes.

12. Due to the incidence of the impacts of climate change and considering its ability to increase poverty, exclusion and inequality, the basic mechanisms of social protection as Social Protection Floors also show their importance due its adaptability and flexibility. This capability is recognized especially in rural areas where there is a greater vulnerability, informality and self-employment, as well as a limited ability to pay for basic services, making it necessary to build resilience through inclusive and equitable mechanisms.

In fact, compared to the impact of climate change and the need for greater social and environmental justice, it will be necessary to create, amend and/or increase social protection especially in contexts of greater poverty and vulnerability in order to make them even more recognizable as positive strategies and coping mechanisms. These should be "climate proof" mechanisms, being able to avoid their overload, ensure rights and prevent further damage to the most vulnerable.

Therefore, and from the work developed, it can be said that policies and social protection mechanisms have been recognized from various fields as one of the most important measures to improve resilience and reduce the impact of climate change, particularly in most vulnerable economic sectors and populations. Social protection can also act as a coordinating axis of the responses to the impact of climate change, considering its impact on employment or economic systems both formal and informal, or taking into account social backgrounds that generates its incidence, with increasing

vulnerability and poverty in suffering societies, or as proposed by this research, the possibility of migration of the affected populations.

13. This thesis has observe greater convergence and recognition of the importance of social protection mechanisms in their relation to policies facing Climate Change, and the mechanisms that combine social protection to environmental protection, either from different theoretical approaches, or according to the findings and reports of the Rio +20 Summit, the Post-2015 Development Agenda, the IPCC reports, or other organizations such as the World Bank. The objectives of the Rio +20 summit aimed at reducing poverty, increase social equity and environmental protection, making explicit in its final statement the need for a minimum level of social protection and the need for decent employment for all, where green policies should be supported by social protection mechanisms. In fact among the characteristics of the SPF is its ability to reconcile social protection with environmental protection and the fight against poverty as well as its high capacity for adjustment to the impacts of climate change. The programs developed in countries like Brazil where goals associated with social and environmental justice come together, brought this country to propose creating a Socio-Environmental Protection Floor. This proposal aims to coordinate the transforming ability of the Social Protection Floor to the conservation, improvement and generation of environmental assets and environmental protection, implying an improvement in quality of life and income of the poorest and most vulnerable populations.

The Post-2015 Global Agenda for development also shows the increased importance of the mechanisms of social protection, given its ability to fight against poverty and providing access to and enjoyment of human rights of the poor. In this regard, it is recognized that social protection can give coherence and interrelate both the Millennium Development Goals and the current drafting of the Sustainable Development Goals, in contexts such as the fight against poverty and increasing access to education, health or the promotion of equality, thus recognizing their particular importance in addressing various multidimensional vulnerabilities.

The IPCC is a framework of importance that recognizes part of the position of this thesis, which considers the increasing importance of social protection in the discussion

and implementation of policies for adaptation to climate change. Thus in the 2014 report of the Working Group II on Impacts, Adaptation and Vulnerability, social protection although is not recognized with a fundamental role in the climate policy debate, its recognized as a suitable mechanism given its ability to reduce risk, protect assets and protect people in poverty, also enabling increased resilience of livelihoods in the long term. In addition, social protection can act in conjunction with environmental protection programs and the generation of environmental assets, proposing the IPCC itself some of the examples already studied in this thesis like the programs implemented in India, Brazil or Ethiopia.

Also, since the analysis of other parallel approaches and proposals for social protection policies this thesis has observed a convergence between the objectives of social and environmental and climate protection. Thus from the model as initially proposed by the ILO (Guhan, 1994) which recognizes in social protection measures for promotion, prevention and protection, an "activist" approach can be considered, which recognizes the importance of social protection as a transformative element of reality. This approach has the aim of achieve greater social equity and face exclusion and vulnerability. As a result of this transformative context, the concept of "Adaptive Social Protection" seeks to find a convergence of social protection, climate change adaptation and disaster risk reduction, having among its objectives to support livelihoods and protect the poorest of the impacts of climate change.

From the study of International Organizations such as the World Bank which has partly adopted the discourse of Adaptive Social Protection, or the examples in implementing Social Protection Floors in countries like Brazil , India or Ethiopia, social protection is also recognized as a fundamental mechanism in the context of policies related to the fight against climate change and environmental degradation, given its ability to increase resilience and reduce the vulnerability of communities, fixing then to their lands and avoiding displacement in last instance.

In this sense, from the evolution of approaches that consider social protection as an adaptive response to climate change, its observed a confluence in frameworks and proposals by international organizations for the recognition of social protection and especially of social protection floors under the framework of climate policies.

14. Social protection mechanisms in contexts of an increased likelihood to migrate due to the impact of climate change are positive adaptation strategies, improving resilience and protection both in cases where populations decide to stay in their places of origin and deal with the impacts, as in the case in which displacement takes place. Considering that the weakness or lack of social protection mechanisms in scenarios of increasing impacts of Climate Change, has among one of the most serious consequences the increment of migration flows, social protection has been explicitly recognized and demanded from various fields as fundamental responses within these scenarios, considering the integration of better and more inclusive social protection mechanisms that promote more resilient societies with greater adaptability. This demand would be integrated directly in the discourse that recognizes the multiple causes of displacement linked to climate change, and therefore the need to address this issue from a broader range of policies beyond environmental or migratory fields.

Indeed, social protection has been recognized as a tool of highly effective protection in future scenarios related to the greater impact of climate change and the possibility of related migration. Therefore, within this context is recognized the need for fostering strong governmental structures to its implementation and development. Similarly, and in front of reviews that consider certain measures aimed at building resilience and prevent migration to the impact of climate as objectionable, as they could generate future scenarios of increasing vulnerability, being adaptation measures in the short term, but maladaptive in the medium and long term, social protection arises in this context as particular strong mechanisms in short-term but also at medium and long term temporary contexts. Likewise, social protection and Social Protection Floors strengthen their resilience capacity value when accompanied by measures also promoted by the ILO as mechanisms of diversification of income, like non-agricultural rural development and green jobs, reflected for example in the Brazilian initiative of Socio-Environmental Protection Floor.

But in social contexts influenced by climate change, migration itself is also a factor that enhances the resilience of communities, where economic mechanisms such as remittances or circular migration, accompanied by strengthen measures based on social protection, favour the creation of economic and social conditions that maintain and

reinforce this resilience. Similarly, social protection in the case that migration becomes effective, allow migrants to reduce their vulnerability against risks in target areas. Therefore, social protection is recognized as a fundamental mechanism in migration contexts linked to increased poverty and climate change, as vulnerable groups that decide to migrate will be in need of adapted social protection mechanisms.

This latter aspect is linked to the need to provide rights and contextualize the increment of labor migration and the increased vulnerability of migrant workers to climate change, particularly in urban environments, where social protection is recognized as a fundamental factor of protection. In short, any coherent approach that aims to protect the needs of the displaced populations should not only consider responses related to humanitarian and emergency issues, but to understand the protection and the creation of economic, social and environmental permanent resilient structures from a proactive perspective, both at places of origin, transition and destination of migration. Social protection, under this scenario, breaks the cycle of vulnerability and poverty allowing staying those affected people, connecting potential migrants with markets and countries, helping to gain skills, subsidizing costs, covering the costs of relocation providing insurance to help cover risks associated with displacement or facilitating financial transfers that facilitate migration.

Likewise, social protection in the design of resettlement mechanisms can be a fundamental adaptation strategy, reducing instead of increasing inequalities in the places of origin and destination. In fact, in many cases government policies in this area should bear in mind the importance of social reconstruction as in many scenarios social inequalities could be reproduce in the process of resettlement or even increase if measures were not considered in order to provide a minimum of protection to individuals and communities in resettlement beyond the economic means they could have. This implies the establishment of state-based political rights, management and governance of migration and recognition of social protection.

Similarly, the demands of future research raised by this work considers the development of strategies that allow to provide minimum levels of protection, but also offered alternative livelihoods for those potential environmental displaced, leading to consider the study and future applicability of programs related to the Social Protection Floor

Initiative and strategies carried out in countries such as Brazil , India or Ethiopia, but adapted to contexts of resettled populations due to the impact of climate change.

15. Taking into account rights based labor migration policies as adaptive strategies to climate change, the ILO Multilateral Framework on Labour Migration allows to integrate the protection of migrants under situations of environmental degradation with social protection objectives and its proposed socio-environmental variation. A final conclusion drawn from this research is the recognition of labor migration, internal and international, and articulated especially from rights-based mechanisms, as an adaptive strategy to climate change, since it allows reducing human vulnerability helping affected communities, both those remaining and those who migrate. Integrate labor migration and its mechanisms and regulations in different legislation, involves developing legal and institutional frameworks to facilitate labor migration of low-skilled workers from vulnerable regions, strengthen ties among relevant policy areas, incorporating migration to other strategies targeting mechanisms of labor migration in societies affected by disasters and climate change in order to facilitate recovery, reduce remittance costs, promoting training and employment initiatives oriented to diversification, or reducing costs of labor migration.

Under this context and demands, the rights based approach of the ILO Multilateral Framework on Labour Migration is a response to the demand for mechanisms which integrate through laws positive management of migration processes, combining the need for social protection in migration and the recognized rights of migrant workers, allowing better integration of regulatory mechanisms in a context of increased migration linked to climate change and demand for greater adaptation measures.

In fact, this ILO framework is an obvious response to the demands from the debate on climate migration which considers the need to integrate, develop, coordinate and adapt legal mechanisms to new migration challenges. But also, this approach also fits into the legal and policy framework of the UNFCCC and the international response that has to be implemented due to the rise of climate migrants. Similarly, the proposed framework analysis also reinforces the discourse on the need to integrate international labor standards, social dialogue and the participation in the climate debate of stakeholders such as workers or employers, as well as vulnerable individuals and communities.

The implementation of the Multilateral Framework to increased migration induced by climate change, it is considered as a measure of positive adaptation, especially if consider the most vulnerable households and in contexts of greater inequality, as it provides legal solutions and well managed and planned responses. Similarly, the establishment of frameworks for the promotion of fair and orderly migration processes, which are beneficial to the needs of the origin and host countries in contexts of migration linked to climate change, would reinforce policies of equal treatment and rights for migrants.

In fact, this thesis recognizes the protection of the rights of migrants and the importance of migration as a necessary element for global redistributive justice, where labor mobility must be part of any adaptive strategy to address climate change, also facilitating balance between policies that encourage workers to remain in their homes without closing the door to international labor mobility given its benefits for adaptation. Similarly, the promotion of an approach based on the promotion of decent work and a just transition under the ILOs Multilateral Framework would imply an improvement of resilience and social protection of the most vulnerable communities.

With regard to the importance of social protection in a scenario of increasing climate induced migration, the Multilateral Framework would be a tool of special relevance as it proposes the increment and the compliance and social security agreements between countries under migration agreements, resulting particularly important given the increase of abusive practices like human trafficking, which many climate migrants being at risk of such practices, being in need of regulatory frameworks to protect them against this, and in which social protection emerges as a mechanism of increasing relevance.

16. Final remarks. Closing this section of conclusions and as a final synthesis of this work, it can be considered as fulfilled the initial intention to develop a specific contribution to the debate on climate induced migration, taking into account the previous identified gaps in research. In this sense, the proposal of narrative articulated from an approach based on the integration of the social dimensions of climate change, and the analysis of the theoretical approaches that recognize the multiple causes of these

human displacements and the special importance of socioeconomic factors, has led to demand the importance of the ILO's framework based on a rights based approach, and how the policies implemented by this organization can be adapted to climate degradation contexts and increasing related migration, with an special attention to social protection. This approach proposed in this thesis is considered as innovative, allowing contributing and opening an important area for future analysis. Similarly, some of the research findings reinforce the themes and hypotheses proposed, as the Brazilian initiative of Socio-Environmental Protection Floors or the analysis of the results of the Fifth Assessment Report of the IPCC, where a significant increase of mentions and arguments are observed with respect to the recognition of the multiple causes of migration linked to climate change and the importance of social protection as a policy of greater relevance in the development of adaptive responses.

Similarly, given the need to design more equitable and fair climate policy systems in order to extend protection to everybody in the process of economic and social transformation linked to climate change, this work also concludes that the ILO's rights based and social justice approach, together with the promotion of social and labor policies and regulatory frameworks to consider the risks and vulnerabilities of social development and labor markets with respect to climate change, are a robust and appropriate framework which combines positively, in a scenario of major climate impacts and increased migration, the defense of human rights of the most vulnerable, with the practical need to promote sustainable development through the integration of decent work, social dialogue, Just Transition, the creation of green jobs, social protection and a labor migration approach based on human rights.

As a final reflection and considering the need for further research in the study of the linkages of social protection mechanisms as a policy response to the possibility of increased migration induced by climate change, this work also focus more specifically in the future challenges that the State will face, and its importance as a fundamental stakeholder in the provision of social protection in contexts of greater climatic incidence against the trend and global discourse that considers its weakening as a result of the processes of globalization and structural adjustment.

At this respect, one of the findings of this work was to observe how from the proposition that sought to recognize the mechanisms of social protection as a fundamental adaptive response to the impact of climate change and increased migration, a significant number of state-sponsored initiatives have been observed which integrated social protection policies with environmental protection programs. The example proposed by the Brazilian government on Socio-Environmental Protection Floors and programs also implemented in Brazil, India, Ethiopia or the Philippines among other countries, have helped to strengthen the initial research arguments.

However, an aspect noted during the review of documents related to the subsidiary body of "Loss and Damage" developed by the UNFCCC, shows a predominance speech directed toward the enhancement of mechanisms related to insurance as a critical response to the impacts of Climate Change, while the social protection mechanisms developed by the States are given with a more limited role. This initial assessment lead to consider future research oriented to confirm or denied this hypothesis, which would also involve to study how political, social and/or economic discourses within the climate debate can frame determined political responses against certain other, in this case by proposing the opposition or complementarity of private insurance with social protection mechanisms. This proposal for research would also be completed with the analysis of the last report of the Working Group II of the IPCC of 2014, and the study of how discourses, strategies and policies arise within the IPCC at this respect.